Der Träger der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nach dem Gesetz vom 16. Juli 1927 unter Berücksichtigung seiner geschichtlichen Grundlagen.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Hubert Lamers
aus Emmerich a. Rhein

Approbiert am 23. Juli 1928.

Gedruckt
im Tageblatt-Haus, Coburg
1929

29:333

Referent:
Geheimer Rat Univ.-Professor D. Dr. Sehling.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. § 1. Der Begriff der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung . . . . . 1—2

a) Arbeitsvermittlung.
b) Arbeitslosenversicherung.

II. § 2. Die geschichtliche Grundlage der Arbeitsvermittlung.

a) Die privaten Arbeitsnachweise . . . . . 3—4
b) Die öffentlichen Arbeitsnachweise . . . . 4—5
c) Das Stellenvermittlungsgesetz vom 2. Juni 1910 5—6
d) Das Arbeitsnachweiswesen während des Krieges . . . . . 6—7
e) Das Arbeitsnachweisgesetz . . . . . 7—8

§ 3. Die geschichtlichen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung.

a) Die private Arbeitslosenversicherung . . . 9—10
b) Die Erwerbslosenfürsorge während des Krieges . . . . . 10—11
c) Die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge 11—12
d) Die Mittelaufbringungsverordnung vom 15. X. 1923 12
e) Die Arbeiter- und Angestelltenversicherung.
1. Die Zwangsversicherung 13
2. Die Dezentralisation in der Sozialversicherung . . . . . 13—14
3. Der Träger der Versicherung 14
4. Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung . . . . . 14—15
5. Das Aufsichtsrecht des Staates 15
6. Die wirtschaftliche Selbstverwaltung in der Sozialversicherung . . . . . 15—16

III. § 4. Die Gegnerschaft zwischen Gemeinden und Arbeitgeber und -nehmerverbänden . . . . 17—19

§ 5. a) Die Rechtspersönlichkeit der Reichsanstalt . 19—20
b) Der Behördencharakter der Reichsanstalt . . 20

§ 6. Die Gliederung der Reichsanstalt.
Allgemeines . . . . . 20—21

a) Die Arbeitsämter.
1. Die Arbeitsvermittlung . . . . . 21—22
2. Die Arbeitslosenversicherung und die Krisenfürsorge . . . . . .
3. Die Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit . . . . .

b) Die Landesarbeitsämter.
1. Fachliche Aufsicht . . . . . 22—23
2. Einziehung der Beiträge . . . . . .
c) Die Hauptstelle 23

§ 7. Die Fachabteilung der Reichsanstalt . . . . 23—24

§ 8. Das Personal der Reichsanstalt. . . . . .
a) Die Bestellung 24
b) Die Rechtsstellung.
1. Die Rechtsstellung der Dauerangestellten während der Uebergangszeit . . . . 24—25
2. Die Rechtsstellung der Beamten . . . 25
3. Die Rechtsstellung der Angestellten und Arbeiter . . . . . 25—26
4. Die Mitwirkung des Betriebsrates bei der Vereinbarung der Dienstordnung . . . 26—27
5. Die rechtliche Natur der Dienstordnung . , 27
c) Haftung der Beamten und Angestellten . . . 27

§ 9. Die Geschäftsregelung der Reichsanstalt.
a) Die Satzung der Reichsanstalt 28
b) Die Geschäftsführung der Reichsanstalt . . 28—29
c) Der Haushalt der Reichsanstalt . . . . 29—30
d) Der Rechnungsabschluß der Reichsanstalt . . . 30

§ 10. Die Reichsaufsicht . . . . . 30—31

§ 11. Die Organe der Reichsanstalt . . . . . .
Allgemeines . . . . . 31—32
a) Der Verwaltungsausschuß des Arbeitsamtes . . 32
b) Der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes 32
c) Die geschäftsführenden Ausschüsse der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter . . . 32—33
d) Der Verwaltungsrat der Reichsanstalt 33
e) Der Vorstand der Reichsanstalt . . . . 33—34

§ 12. Die Spruchbehörden der Reichsanstalt . . .
1. Die Bildung und Zusammensetzung 34
2. Die Zuständigkeit . . . . . 34—35

§ 13. Die Einrichtungen außerhalb der Reichsanstalt.
a) lex Zeiß . . . . . 35—36
b) Die nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise . . 36
c) Die gewerbsmäßige Stellenvermittlung . . . 36—37

IV. § 14. Der Schadensfall in der Arbeitslosenversicherung 38—40

§ 15. Gründe zur Ablehnung der angebotenen Arbeit (§ 90 AVAVG.) . . . . . 40—41

§ 16. Die Pflichtarbeit in der Arbeitslosenversicherung (§ 91 AVAVG.) . . . . . 41—42

§ 17. Die Anwartschaft und Arbeitslosmeldung insbesondere die Ausnahmen des § 95 Abs. 1 AVAVG. 42—46

§ 18. Die Krisenunterstützung (§ 101 AVAVG.) . . 46—49

§ 19. Die Bedeutung und Dauer der Wartezeit (§ 110 AVAVG.) . . . . . 50—52

§ 20. Beitragsfreiheit und Beitragsleistung . . . . 52—54

§ 21. Die rechtliche Stellung der Notstandsarbeiter (§ 139 AVAVG.) . . . . . 54—57

§ 22. Die Zuständigkeitsregelung im § 168 AVAVG. . 57—58

§ 23. Schluß . . . . . 58—59

Literaturverzeichnis.

Andre: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung- und Arbeitslosenversicherung vom 16 7. 1927, Christl. Gewerkschaftsverlag, Berlin-Wilmersdorf 1927.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Verlag Gg. Stilke, Berlin 1921.

Böhm-Eichelsbacher: Arbeitsnachweisgesetz und Verordnung über Erwerbslosenfürsorge, Ch. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1925.

— Das Gesetz über Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 27, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1927.

Baumgartner: Handwörterbuch des gesamten Versicherungsrechts einschl. d. sozialpolitischen Arbeitversicherung, Straßburg 1899, 1. Bd.

v. Bitter: Handwörterbuch der preuß. Verwaltung, Leipzig 1911.

Brosel, Kirner, Vallet: Reichsversicherungsordnung, Ansbach 1913, 6 Bände.

Elster: Lexikon d. Arbeitsrechts, Jena 1910.

Dersch: Das neue Angestelltenversicherungsgesetz, Mannheim 1926, 3. Auflage.

Fischer: Kommentar zum Stellenvermittlergesetz (Arbeitsnachweisgesetz) München 1912.

Flatow: Betriebsrätegesetz, Berlin 1927, 12. Auflage.

Hannow-Lehmann: Kommentar z. Reichsversicherungsordnung, Berlin 1927.

Herkner: Die Arbeiterfrage, Berlin 1905, 4. Auflage.

Herrnstadt: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung- und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 27, Berlin 1927.

Hoffmann: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 27, Berlin 1927.

Jacobi: Grundlehre des Arbeitsrechts, Leipzig 1927.

Kaskel: Das neue Arbeitsrecht, Berlin 1920.

Lehfeldt, Ehlert: Arbeitsnachweisgesetz vom 22. 6. 1922, Berlin 1923.

Lehfeldt: Erwerbslosenfürsorge, Berlin 1926.

Lehmann: Handbuch d. Krankenversicherungsrechts, Berlin 1927, 5. Auflage, 2 Bände.

Manes: Versicherungslexikon, Berlin 1924, 2. Auflage.

Mussfeld: Das neue Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 16. 6. 27, Berlin 1928.

Potthoff: Das neue Arbeitsrecht in Schriften d. deutschen Werkmeisterverbandes, Heft 32.

— Die Einwirkung d. Reichsverfassung auf d. Arbeitsrecht. In Schriften d. Instituts f. Arbeitsrecht.

Regierungsentwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung nebst amtl. Begründung, Verlag d. Reichsarbeitsblatt, Berlin 1926.

Stier-Somlo-Elster: Handbuch d. Rechtswissenschaft, Berlin-Leipzig 1926, Bd. 1, 2, 4.
Stier-Somlo: Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz, München 1928.
Sacher: Staatslexikon, Freiburg 1926, 5. Auflage.
Weigert: Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz. Bücherei des Arbeitsrechts. N. F. Bd. 5 und Bd. 6.
Hueck-Nipperday: Lehrbuch d. Arbeitsrechts, Berlin 1927.

Zeitschriften:

Arbeit und Beruf, Halbmonatszeitschrift f. Fragen d. Arbeitsmarktes, Ausgabe A. Jahrg. 1927, 1928, Heft 1, 2, 3, 4, 5. Grüner Verlag, Berlin.
Arbeitsrecht, Heft Nr. 10, Berlin 1927.
Kommunale Rundschau, Berlin 1927, Heft Nr. 20.
Geschäftsbericht der deutschen Arbeitgeberverbände, Jahrg. 1925/26.
Reichsarbeitsblatt, Jahrg. 1926, 27, 28, Berlin, Verlag d. Rarbbl.
Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, Berlin-Lepizig, Jahrgang 1926/27.
Der öffentliche Arbeitsnachweis Nürnberg 1927.
Schriften der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung d. Arbeitslosigkeit, Heft 7, Verhandlungsbericht vom 10. 2. 1925.

I.

§ 1.

Der Begriff der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

a) Begriff der Arbeitsvermittlung.

Die Arbeitsvermittlung stellt sich dar als eine Tätigkeit, die geeignet ist, den Abschluß eines Arbeitsvertrages zwischen einem anderen und einem Dritten herbeizuführen, wobei die Tätigkeit der Vermittlung sich nach beiden Seiten, der des Arbeitssuchenden wie der des Arbeitskräftesuchenden zu erstrecken hat. Es handelt sich dabei nur um die Vermittlung von Arbeitsverträgen, d. h. solchen Dienstverträgen, bei denen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüberstehen, nicht z. B. um Vermittlung von Werkverträgen, Werklieferungsverträgen u. a. mehr. Ob es sich im einzelnen Fall um einen Arbeitsvertrag handelt, entscheidet sich nach allgemein rechtlichen Grundsätzen. In einfachen Verhältnissen ist eine derartige Vermittlung nicht notwendig. In kleineren Orten ist der Arbeitnehmer ohne besondere Veranstaltungen über die freien Stellen, die in Betracht kommen, unterrichtet. Findet er keine geeignete Arbeitsgelegenheit, so wandert er von Ort zu Ort und versucht durch „Umschau" bei den Arbeitgebern oder auf den Arbeitsstellen Beschäftigungsmöglichkeit. Als eine Art von Vermittlung ist die Zeitungsannonce anzusehen, die von Stellungsuchenden wie Arbeitgebern häufig benutzt wird. Sie ist keine Vermittlung im technischen Sinne, sondern eine schriftliche Offerte bezw. schriftliche Empfehlung, zeitigt aber dieselben Wirkungen wie die Vermittlung. Mit dem Gewerbe des Stellenvermittlers hat sie allerdings den Nachteil der Entgeltlichkeit. Zwar ist die gewerbsmäßige Stellungvermittlung nicht mehr so verbreitet wie früher, für einige Gewerbe ist sie aber heute noch nicht zu entbehren. Daß die gewerbsmäßige Stellenvermittlung den Anforderungen einer wirklichen Arbeitsvermittlung nie gerecht werden kann, zeigen die strengen Vorschriften, die in der Gewerbeordnung und im Stellenvermittlergesetz enthalten sind. Wegen der hohen Gebührenforderungen, Ausbeutung der Stellungsuchenden, Verleitung

zum Kontraktbruch und der großen sittlichen Gefahren, denen besonders die weiblichen Stellensuchenden ausgesetzt sind, ist das Gewerbe des Stellenvermittlers konzessionspflichtig. Jede Neuerrichtung hängt von der Bedürfnisfrage ab, die bei Bestehen eines öffentlichen Arbeitsnachweises verneint wird. Dem öffentlichen Arbeitsnachweis soll damit zum Siege verholfen werden. Man hatte erkannt, daß die Arbeitsvermittlung nicht nur eine wirtschaftliche Funktion, sondern auch eines unserer wichtigsten sozialen Probleme wurde. Für seine Arbeitslosigkeit kann der einzelne nur in verhältnismäßig wenig Fällen selbst verantwortlich gemacht werden. Tiefere Störungen unserer Wirtschaftsordnung sind der Hauptgrund. Die Arbeitslosigkeit ist eine gesellschaftliche Erscheinung, aus der der Allgemeinheit die Verantwortung erwächst, die Arbeitsvermittlung als die wichtigste Maßnahme zur Beseitigung dieses Notzustandes nicht dem blinden Zufall oder skrupelloser Geschäftstüchtigkeit zu überlassen, sondern sie durch die Bindung an bestimmte Vorschriften und durch maßgebende Beteiligung öffentlicher Körperschaften an ihrer Durchführung so zweckmäßig und wirksam als irgend möglich zu gestalten.

b) Der Begriff der Arbeitslosenversicherung.

Von einer Arbeitslosenversicherung darf überall da gesprochen werden, wo eine Gruppe Arbeitnehmer regelmäßig Mittel sammelt, um sich für die Zeiten unverschuldeter Beschäftigungslosigkeit, die nicht aus in ihrer Person liegenden Gründen veranlaßt wird, einen Rechtsanspruch auf Unterstützung zu sichern.[1]) Sie ist dazu bestimmt, die schweren Übel, die die Arbeitslosigkeit für die wirtschaftlichen Verhältnisse der von ihr Betroffenen zeitigt, zu mindern und zu mildern. Nicht für jede Art von Arbeitslosigkeit ist nach dieser Begriffsbestimmung dem Charakter der modernen sozialen Frage entsprechend, ein Unterstützungsanspruch geschaffen. Nur die abhängige produktive Bevölkerung findet Berücksichtigung und aus dieser nur diejenigen, die unverschuldet beschäftigungslos sind, sodaß die Arbeitslosenversicherung nicht als eine Institution für liederliche und arbeitsscheue Elemente geschaffen ist. Durch die Art der Mittelaufbringung unterscheidet sie sich wesentlich von einer Fürsorgeeinrichtung, für die die Aufbringung der Mittel durch öffentliche Körperschaften allerdings ohne einen rechtlich erzwingbaren Anspruch auf Unterstützung wesentlich ist. Die Unterstützung ist aber nur als ein letztes Hilfsmittel anzusehen, das nur dann einzutreten hat, wenn die Vermittlung nicht zum Ziele führt.[2])

[1]) Manes, Versicherungslexikon, Berlin 1924, S. 187.
[2]) Kaskel, Das neue Arbeitsrecht, S. 92.

II.

§ 2.

Die geschichtliche Grundlage der Arbeitsvermittlung.

a) Die privaten Arbeitsnachweise.

Die frühesten Anfänge der Arbeitsvermittlung sehen wir in der Tätigkeit der Zünfte, die aber insofern nicht von Bedeutung war, als sie nur den engen Kreis von Meister und Gesellen umfaßte. Auch Stellenvermittlung kannte man schon sehr früh, die sich aber nur auf die Vermittlung landwirtschaftlichen und häuslichen Gesindes erstreckte. Die eigentliche Arbeitsvermittlungsfrage entstand in Deutschland erst im 19. Jahrhundert. Zwar befaßt sich schon das A.L.R. vom Jahre 1794 im Titel von den Armenanstalten mit dem Arbeitslosenproblem, es sagt: „Denen, die keine Gelegenheit zur Arbeit haben, soll Arbeit nachgewiesen werden, diejenigen, die der Arbeit aus dem Wege gehen, sollen zwangsweise zur Arbeit angehalten werden!" Die Gründe für diese Regelung waren aber wesentlich polizeilicher Natur. Arbeitsscheue, die bei völliger Mittellosigkeit der Armenverwaltung anheimfielen, sollten hierdurch zwangsweise zur Arbeit herangezogen werden. Die erste große Arbeitslosigkeit, die unsere heutigen Zahlen noch übertrifft, setzte im Anschluß an die französische Revolution ein. Aufhebung von Hörigkeit, Schollenpflichtigkeit und Zunftzwang waren es, die den kleinen Bauer von Haus und Hof trieben und dem Gewerbe jeglichen Schutz nahmen. Die Einreihung dieser Massen in den Produktionsprozeß scheiterte zunächst an dem primitiven Zustand der Wirtschaft, die für ein derartig plötzliches und großes Angebot keine Verwertung hatte. Erst nach und nach wurde der Überschuß an Arbeitskräften durch die industrielle Entwicklung aufgesogen, deren Bedarf sich dann derart steigerte, daß er unbegrenzt schien. Die fortschreitende Industrialisierung führte zu einer weitgehenden Arbeitszerlegung und diese wieder zu einer leichten Ersetzbarkeit der Arbeitskraft und zu kurzfristigen Arbeitsverträgen. Wirtschaftliche Schwankungen warfen immer wieder vorübergehend größere Scharen von Arbeitskräften auf

den Markt, und trotzdem hörten die Klagen über Leutenot in der Landwirtschaft nicht auf. Um diese Massen unterzubringen, genügten die übernommenen Formen der Arbeitssuche und Arbeitsbeschaffung nicht mehr.[2]) Um der Not zu steuern wurden sogenannte Arbeitsnachweise gegründet, die den Stellensuchenden Arbeit vermitteln sollten. Zuerst waren es gemeinnützige Vereine und Anstalten, die sich um den Ausbau dieser Arbeitsnachweise bemühten. Um 1840 entstand aus karitativen Ideen heraus der erste Vereinsnachweis in Dresden, ein Zusammenschluß von Privatpersonen, der notleidenden Mitbürgern unentgeltlich Beschäftigung nachweisen sollte. Zur gleichen Zeit entstanden auch die ersten kommunalen Arbeitsnachweise, die sich aber nur als eine Maßnahme zur Bekämpfung der Bettelei und Entlastung der Armenpflege darstellen. Ihre Tätigkeit war mit der Unterbringung der Ortsarmen erledigt. Mit dem Erstarken der Organisationen der Arbeitnehmer nahmen diese den Arbeitsnachweis selbst in die Hand. Sie benutzten ihn einmal zur Gewinnung von Mitgliedern, vor allem aber um Einfluß auf die Arbeitsbedingungen zu erhalten, die Tariftreue zu überwachen und das Monopol für die Arbeitsvermittlung zu erringen.[3]) Daneben bestanden die Arbeitsnachweise der Arbeitgeberverbände, die ebenso wie die Gewerkschaften, sich den Haupteinfluß auf dem Arbeitsmakt zu sichern suchten. Auf diese Weise wurden die Arbeitsnachweise zu Kampfmitteln, bei denen schwarze Listen, unauffällige Kennzeichnung von Entlassungscheinen eine üble Rolle spielten. Ein rechtliches Einschreiten war ohne weiteres nicht möglich, obwohl diese Form des Kampfes moralisch äußerst verwerflich war. Paritätische Arbeitsnachweise waren natürlich schwer zu bilden infolge dieser Gegensätze. Von Bedeutung war der Arbeitsnachweis des deutschen Buchdruckergewerbes und der des Brauereigewerbes in Berlin und Frankfurt a. M.

b) Die öffentlichen Arbeitsnachweise.

Die einseitigen Arbeitsnachweise konnten auf die Dauer niemals die Träger einer gut funktionierenden Arbeitsvermittlung sein, die paritätischen Arbeitsnachweise hatten sich nur in wenigen Fachkreisen durchgesetzt, und die gewerbsmäßige Stellenvermittlung krankte an dem Übel der Entgeltlichkeit. Diese Mißstände brachten allmählich die Erkenntnis, daß die

[2]) Kommentar z. A.N.G. vom 22. Juli 1922 von Dr. B. Lehfeldt und M. Ehlert.

[3]) Elster, Lexikon d. Arbeitsrechts, S. 22; Arbeitsnachweisgesetz von Dr. B. Lehfeldt und M. Ehlert, S. 8; Herkner, Nie Arbeiterfrage, S. 455.

Arbeitsnachweise im öffentlichen Interesse der Aufsicht der öffentlichen Korporationen, d. h. der Kommunen zu unterstellen seien. Die privaten Arbeitsnachweise vermittelten nur entweder innerhalb eines bestimmten Fachkreises oder beschränkten sich auf einen kleinen Bezirk. Erst dann konnte eine Arbeitsvermittlung wirkliche Erfolge zeitigen, wenn sich die einzelnen Arbeitsnachweise zusammenschlossen. Dieser Zusammenschluß erfolgte dann auch sehr bald. Die Arbeitsnachweise schlossen sich bezirksweise zu Verbänden zusammen, die zur Besetzung sämtlicher freier Stellen die sogenannten Vakanzlisten untereinander austauschten. Organisatorisch wollten schon die Gründer der ersten öffentlichen Arbeitsnachweise Flesch in Frankfurt und Lautenschläger in Stuttgart öffentliche Einrichtungen auf gesetzlicher Grundlage, die den Arbeitsmarkt beherrschen und paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern verwaltet werden sollten. Parität der Verwaltung und Gemeinnützigkeit der Vermittlung wurden die Wahrzeichen der neuen Bewegung.[4]) Im Jahre 1894 erließen die Ministerien in Bayern und Preußen die ersten Erlasse, die auf die Notwendigkeit der Errichtung öffentlicher Arbeitsnachweise hinwiesen. Wenn man auch von einer obligatorischen Vermittlung noch weit entfernt war, so war es doch das unbestrittene Verdienst dieser Arbeitsnachweise alte Streitfragen, wie Nummernzwang, Gebührenfrage, Bevorzugung der Organisierten, Verhalten bei Arbeitskämpfen einer neuen Lösung entgegenzuführen. Deshalb soll man auch heute nicht das Verdienst der Kommunen, die den Arbeitsnachweis erst lebensfähig machten, schmälern. Außer einer Reihe von Erlassen der einzelnen Landesregierungen, die sich auf Förderungen der Einrichtungen von öffentlichen Arbeitsnachweisen bezogen, fand ein weiteres Eingreifen nicht statt. Die Reichsregierung verhielt sich der Entwicklung abwartend gegenüber. Zwar empfahl sie 1896 in einem Rundschreiben den Landesregierungen die Zentralisation der Arbeitsnachweise, ohne aber selbst einzugreifen. 1902 entschloß sie sich zur Unterstützung des Verbandes deutscher Arbeitsnachweise. Von größerer Bedeutung war die Neuregelung im Stellenvermittlungsgesetz vom 2. Juni 1910, das die großen Unzuträglichkeiten der privaten Stellenvermittlung beseitigen sollte.

c) Das Stellenvermittlungsgesetz vom 2. Juni 1910.

Gemäß § 2 StV.G. soll die Erlaubnis zum Gewerbe eines Stellenvermittlers nur erteilt werden, wenn die Zuverlässigkeit des Nachsuchenden erwiesen ist. Gewisse mit der Stel-

[4]) Arbeitsnachweisgesetz von Dr. B. Lehfeldt und M. Ehlert, S. 11.

lenvermittlung verbundene Gewerbe, die zu einer unzulässigen Ausnutzung des Arbeitssuchenden führen konnten, wurden verboten. Eine behördliche Gebührenfestsetzung suchte die wucherische Ausbeutung der Notlage des Arbeitssuchenden unmöglich zu machen. Als wichtigste Neuerung brachte das Gesetz im § 2 Abs. 2 Satz 2 einen Passus zugunsten etwa bestehender Arbeitsnachweise. Nur wenn Bedürfnis vorliegt, ist die Erlaubnis zum Gewerbe eines Stellenvermittlers zu erteilen, das zu verneinen ist, wenn in dem Ort oder wirtschaftlichen Bezirk ein öffentlicher gemeinnütziger Arbeitsnachweis in ausreichendem Umfange besteht. Damit war der Stellenvermittlung eine Schranke auferlegt, die den öffentlichen Arbeitsnachweisen eine weitere Verbreitung erleichterte. Das Stellenvermittlungsgesetz betrachtet sich auch nicht als eine abgeschlossene Gesetzgebung, sondern hält sich nur für den Vorläufer eines kommenden Gesetzes, das jede Vermittlungstätigkeit außerhalb der öffentlichen gemeinnützigen Stellen und Arbeitsnachweise, und zwar der paritätischen verbieten soll. Die Richtigkeit dieser Ansicht erhellt, wenn man den Reichstagsbericht über die Lösung des Stellenvermittlungsgesetzes verfolgt. Alle Abgeordneten, die zu dem Gesetz irgendwie Stellung genommen haben, sind der Ansicht, daß die Zeit für eine Zwangsorganisation des gesamten Arbeitsnachweiswesens noch nicht gekommen ist, daß aber die gewerbsmäßige Stellenvermittlung langsam zugunsten der öffentlichen Arbeitsnachweise zurückzudrängen ist.[5])

d) Das Arbeitsnachweiswesen während des Krieges.

Vier Jahre nach Erlaß dieses Gesetzes brachte der Weltkrieg der jungen Bewegung die erste große Belastungsprobe. Die gesamten Arbeitsnachweise dienten in Verbindung mit den Kriegsamtsstellen dazu, alle geeigneten Kräfte in die Kriegswirtschaft zu überführen. Zu diesem Zwecke hatte man ihnen autoritative Befugnisse zur Regelung des Arbeitsmarktes übertragen. Die plötzliche Demobilmachung stellte den Arbeitsnachweis vor neue, ungeheuere Aufgaben, denen er gar nicht gewachsen sein konnte. Durch den Erlaß vom 19. 11. 1918 ging die gesamte Leitung des Arbeitsnachweiswesens auf das Demobilmachungsamt über, das die Leitung am 1. 5. 1919 an das Reichsarbeitsministerium abtrat. Schon am 9. 11. 1918 erließ die neue Regierung eine Verordnung, die eine straffere Regelung des Arbeitsnachweiswesens bezweckte. Neben der Arbeitsvermittlung trat im weiten Umfange noch ein anderes zu den Aufgaben des Arbeitsnachweises hinzu, die Durchführung der Verordnung über die

[5]) Fischer, Kommentar zum StVG., S. 7/8 der Einleitung.

Erwerbslosenfürsorge, auf die ich im nächsten Paragraphen zu sprechen komme. Die wachsende Bedeutung des Arbeitsnachweiswesens führte bald zur Errichtung einer fachlichen Zentralstelle für die Regelung des Arbeitsmarktes, des Reichsamts für Arbeitsvermittlung.[6]) Die Reichsregierung war sich der Bedeutung bewußt geworden, die ein geordnetes Nachweiswesen für das Reich hatte und suchte durch sein Eingreifen die Zentralisation der Arbeitsnachweise herbeizuführen.

e) Das Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922.

Ueber zwei Jahre haben sich die Verhandlungen wegen eines Arbeitsnachweisgesetzes hingezogen. Es waren Weltanschauungsfragen, die hier gegeneinander aufgewogen wurden. Die bürgerlichen Parteien traten für den freien Wettbewerb ein, während die sozialistischen den Benutzungszwang forderten. Eine weitere Streitfrage bildete der Gegensatz zwischen Arbeitgebern und -nehmern und den Vertretern der öffentlich rechtlichen Befugnisse. Während erstere eine wirtschaftliche Selbstverwaltung verlangten, glaubten letztere in einer solchen Teilung der Gewalt eine Gefahr für die Einheitlichkeit der Verwaltung und die Klarheit der politischen Verantwortung zu sehen. Das Gesetz bestätigt die langjährige Entwicklung, indem es den Arbeitsnachweis als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung erklärt. Die Bestimmungen des ersten Abschnitts sind die Grundlage für eine planmäßige Organisation. Jede Gemeinde muß von einem Arbeitsnachweis erfaßt sein. Die Arbeitsnachweisämter sind behördliche Organe mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Dagegen besitzen sie keine eigene Rechtspersönlichkeit, sie sind vielmehr Organe bestimmter öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Der Träger des Arbeitsnachweisamtes ist die betreffende Gemeinde bezw. Gemeindeverband, die ihm aber weitgehende Selbstverwaltung der Interessenten konzediert hat durch die Einrichtung des Verwaltungsausschusses. Die Zuständigkeit ist dementsprechend zwischen der politischen Körperschaft und dem Verwaltungsausschuß geteilt. Die Gemeindebehörde organisiert den Arbeitsnachweis und hält ihn in Gang, der Verwaltungsausschuß sorgt für die Durchführung der rein fachlichen Aufgaben.[7]) Der Arbeitsnachweis hat gemäß § 2 ANG. die eigentlichen Aufgaben des Arbeitsnachweiswesens zu erledigen, wie Arbeitsvermittlung und daraus hervorgehend Berufsberatung, Lehrstellenvermittlung und kraft besonderer Uebertragung durch den Reichsarbeitsminister die Mitarbeit auf dem Gebiete der Arbeitsbeschaffung, der

[6]) RGBl., S. 876, Verordnung über die Errichtung eines Reichsamts für Arbeitsvermittlung vom 5. 5. 1920.

[7]) Arb.N.G., § 6 und § 7.

Erwerbsbeschränkung und Wandererfürsorge und die Aufsicht über die gewerbsmäßige Stellenvermittlung gemäß § 48 Abs. 2 Satz 2 ANG. Als übergeordnete Stellen üben die Landesarbeitsämter die fachliche Aufsicht über die Arbeitsnachweise und kraft besonderer gesetzlicher Bestimmung über die nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise und die gewerbsmäßige Stellenvermittlung aus.[8]) Beschwerdestelle ist sie gegen die Entscheidungen des Vorsitzenden des Arbeitsnachweises.[9]) Im übrigen sind den Landesämtern fachliche Anordnungen und unmittelbare Aufgaben zur Regelung des Arbeitsmarktes zur unmittelbaren Erledigung übertragen.[10]) Die Landesämter sind hervorgegangen aus den erwähnten Arbeitsnachweisverbänden. Während des Krieges waren sie mit besonderen Befugnissen ausgerüstet, um insbesondere den Aufgaben, die nach dem Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. 12. 1916 durchzuführen waren, gerecht zu werden und erhielten den Namen Zentralauskunftsstellen. Das Reichsamt für Arbeitsvermittlung endlich führt die fachliche Oberaufsicht über die Durchführung des Gesetzes, entscheidet über Beschwerden,[11]) erläßt im übrigen alle Anordnungen, die im Interesse des Arbeitsmarktes vonnöten sind.[12]) Die rechtliche Grundlage für das Arbeitsnachweisgesetz bildete der Art. 163 RV., nach welchem jeder Deutsche die sittliche Pflicht hat seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt. Die Durchführung des ersten Grundsatzes ist die Aufgabe der Arbeitsbeschaffung, die Durchführung des zweiten Grundsatzes ist die Aufgabe der Arbeitslosenfürsorge.[13]) Gemäß § 2 ANG. gehört zu den Pflichtaufgaben des öffentlichen Arbeitsnachweises die Mitwirkung bei der Durchführung von gesetzlichen Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose. Demgemäß verpflichtete § 13 Abs. 4 Satz 1 der Verordnung vom 1. 11. 1921 [14]) die Fürsorgeausschüsse, denen die Durchführung der Erwerbslosenfürsorge oblag, in engster Zusammenarbeit mit den Arbeitsnachweisen darauf hinzuwirken, daß dem unterstützten Erwerbslosen mit tunlichster Beschleunigung geeignete Arbeit zu vermitteln ist.

---

[8]) § 44 ff.; § 48 ANG.
[9]) § 50 ANG.
[10]) § 15 ANG.
[11]) § 50 ff. ANG.
[12]) § 26 ANG.
[13]) Anschütz, RV. Art. 163, S. 258/59; Kaskel, Das neue AR., S. 88 ff.
[14]) RGBl., S. 1337, 1921.

§ 3.

Die geschichtlichen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung.

a) Die private Arbeitslosenversicherung.

Das Problem, den Arbeitslosen durch Geld oder Naturalleistungen zu unterstützen, entspringt denselben Motiven, die zur Errichtung einer planmäßigen Arbeitsvermittlung geführt haben. Es hat bei den meisten Revolutionen des vorigen Jahrhunderts als treibende Kraft mitgewirkt und zur Entwicklung jener sozialen Ideen, die unsere heutige Gesellschaftsverfassung regieren, wesentlich beigetragen. Um den Arbeitslosen, dem bei Konjunkturschwankungen politischer oder wirtschaftlicher Art nicht der bestgeleiteste Arbeitsnachweis Arbeit vermitteln kann, nicht mittellos dem Elend anheimfallen zu lassen, mußte eine Abhilfe geschaffen werden, die ihm über diese Zeit hinweghelfen konnte. Das Reich und die Länder kümmerten sich zunächst nicht darum, und so blieb den Arbeitnehmerverbänden nichts anderes übrig, als nach dem Vorbild der englischen Gewerkschaften, den Weg der Selbsthilfe zu beschreiten. Die Gewerkschaften, Gewerkvereine, die Verbände der kaufmännischen und technischen Angestellten schufen eigene Unterstützungseinrichtungen, die ihre Mitglieder zunächst bei Arbeitslosigkeit, infolge von Streik, Aussperrung oder Maßregelung, dann aber auch bei sonstiger Arbeitslosigkeit unterstützten. Im Jahre 1891 waren es schon 10 von 58 Zentralverbänden, die eine Arbeitslosenversicherung eingeführt hatten.[1]) Allerdings waren die Unterstützungssätze sehr gering und die zu erfüllenden Bedingungen sehr hoch gespannt. Nach Art einer Versicherung waren Voraussetzungen für den Bezug der Unterstützung längere Mitgliedschaft, regelmäßige Beitragszahlung, sowie Ablauf von Karenztagen. Verlust der Unterstützung trat ein bei Nichtbefolgung der Kontrollvorschriften und sonstigen Anordnungen und bei Eintritt des Bezugs der satzungsgemäßen Höchstdauer der Unterstützung. Da diese Selbsthilfe aber zumeist unzureichend war, fielen die Arbeitslosen naturnotwendig dem Staate zur Last, der, um sie nicht umkommen zu lassen, ihnen ein Existenzminimum in der Armenunterstützung gewährte. Wieder waren es die Kommunen, die auch hier Wandel schafften. Im Anschluß an das System der belgischen Stadt Gent gingen deutsche Städte, wie Straßburg im Jahre 1907 und Mühlhausen 1909, Erlangen 1909, Berlin-Schönberg 1910 und andere dazu

[1]) Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 15. II. 1924 von H. Wahrburg und Dr. Fritz Berndt, Einleitung.

über, aus kommunalen Mitteln Unterstützungen zu gewähren in Form eines festen Zuschusses an die Gewerkschaften oder eines Zuschlages zu den von den Gewerkschaften verausgabten Arbeitslosenunterstützungen.[2]) Diese Versicherung krankte an einem wesentlichen Mangel. Das einzelne Mitglied hatte keinen Rechtsanspruch auf Unterstützung, den es im Klagewege geltend machen konnte. Eine wirkliche Versicherung dagegen bildeten die sogenannten Arbeitslosenversicherungskassen, die von der Schweiz ihren Weg nach Deutschland nahmen und vor dem Kriege schon in Köln und Leipzig bestanden[3]) und den Versicherten unter den üblichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Unterstützung gewährten. So blieben die Verhältnisse bis nach dem Kriege. Zwar waren verschiedentlich Anträge an den Reichstag gebracht worden, die die Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung forderten, so zuletzt noch im Jahre 1912, wo der bayerische Städtetag, fußend auf den Erfahrungen Englands, das im Jahre 1911 ein Gesetz über Arbeitslosenversicherung herausgebracht hatte, ein deutsches Gesetz betreffend Arbeitslosenversicherung in Vorschlag brachte. Der Arbeitsnachweiskongreß im Jahre 1902 forderte eine auf den Versicherungszwang beruhende Arbeitslosenfürsorge unter Mitwirkung der Arbeitsnachweise und Heranziehung von Arbeitgebern und -nehmern, Staat und Gemeinden zu den Kosten. Die Vereinigung der deutschen Arbeitgeberbände lehnte dagegen noch 1913 die Einführung einer öffentlichen Arbeitslosenversicherung als unberechtigt und unbegründet ab. Nur in zwei Ausnahmefällen hat es vor dem Kriege schon eine Arbeitslosenfüsorge gegeben, und zwar nach der Tabaksteuernovelle vom 15. VII. 1909 und dem Reichskali-Gesetz vom 25. V. 1910. Arbeiter, die infolge des Gesetzes brotlos wurden, waren auf die Dauer von zwei Jahren unterstützungsberechtigt, wobei die Unterstützung nicht weniger als drei Viertel des entgangenen Arbeitslohnes betragen durfte. Durch das letztgenannte Gesetz erhielten die durch die Zwangskontingentierung arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer einen Unterstützungsanspruch auf die Dauer von 26 Wochen gegen den Kalibergwerksbesitzer.

b) Die Erwerbslosenfürsorge während des Krieges.

Während des Krieges wurden eine Reihe Sondermaßnahmen getroffen, so wurde eine Kurzarbeiterfürsorge geschaffen für die Arbeitnehmer, die infolge von Kohlenmangel Lohnausfälle erlitten.[4]) Im Hinblick auf die spätere Demobil-

[2]) Elster, Versicherungslexikon, S. 21.

[3]) Elster, Lexikon d. Arbeitsrechtes, S. 21; Eugen Baumgartner, Handwörterbuch des ges. Versicherungsrechtes, Bd. 1, S. 900.

[4]) Bundesratsbeschluß vom 31. 12. 1917, im Zentralbl. f. d. Deutsche Reich 1918, S. 18.

machung hat das Arbeitslosenproblem des öfteren in dieser Zeit die Regierungen sowie die Parlamente des Reiches und der Länder beschäftigt. In dem Bericht, den der Reichstagsausschuß für Handel und Gewerbe über die Ueberführung der Kriegs- in die Friedenswirtschaft nach eingehenden Beratungen am 15. Mai 1917 erstattete, wurde dem Reichstag empfohlen, den Reichskanzler zu ersuchen, dahin zu wirken, daß während der Uebergangswirtschaft eine Arbeitslosenunterstützung nach bestimmten Grundsätzen gewährt würde. Eine Resolution Albrecht und Genossen, die 24 Abgeordnete unterschrieben hatten, stellte am 14. 4. 1918 die Forderung auf, den Reichskanzler zu ersuchen, dahin zu wirken, daß die reichsgesetzliche Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde.[5]) Die Vertreter der Reichsregierung teilten bei den Verhandlungen im Reichstagsausschuß für Handel und Gewerbe mit, daß man im Kreise der Reichsregierung sich darüber einig gewesen, daß nach dem Kriege in ähnlicher Weise wie während des Krieges diejenigen, die durch den Krieg erwerbslos geworden seien, unterstützt werden müßten.[6]) Die Arbeitslosennot, die dann im Winter 1918/19 auf Grund der Demobilmachung einsetzte, konnte nur durch umfassende Maßnahmen gemildert werden.

c) Die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge.

So wurde denn auf Grund der Vorarbeiten, die schon während des Krieges geleistet waren, als eine der ersten Taten der neuen Regierung, die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. XI. 1918 geschaffen. Der Grundgedanke der Verordnung war der, daß die Gemeinden verpflichtet wurden, eine Fürsorge für Erwerbslose einzurichten, der sie nicht den Rechts-Charakter der Armenpflege geben durften.[7]) Träger der Erwerbslosenfürsorge waren die Gemeinden und als deren Organe die Ausschüsse. Die Mittel hatten die Gemeinden aufzubringen mit Unterstützung des Reiches. Der Kreis der Unterstützungsberechtigten beschränkte sich gemäß § 6 auf alle arbeitsfähigen, arbeitswilligen über 14 Jahre alten Personen, die sich infolge des Krieges durch Erwerbslosigkeit in bedürftiger Lage befanden. Damit waren chronisch Erwerbslose und freiwillig Erwerbs-

---

[5]) Regierungsentwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung nebst amtlicher Begründung, 1926, Verlag des RArb.Bl. Berlin, S. 000.

[6]) Bericht d. Ausschusses, Aktenstück W. 875, Verhdlg. d. Reichstags CCCXXO, S. 1654, zit. d. Regierungsentw. v. 1926.

[7]) § 2 d. Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. 11. 1918.

lose von dem Bezuge ausgeschlossen, die Verordnung war nur als Demobilmachungsmaßnahme gedacht die spätestens 1 Jahr nach ihrer Verfügung außer Kraft treten sollte.[8]) Der Verlauf der folgenden Jahre brachte den Beweis, daß eine Arbeitslosenfürsorge unbedingt notwendig sei. Der Scheinblüte der Inflation, die nicht genügend Arbeitsskräfte heranziehen konnte, folgte eine Arbeitslosigkeit in nie gekanntem Ausmaße. Seitdem ist sicherlich eine Besserung eingetreten, aber die Notwendigkeit einer Erwerbslosenfürsorgeverordnung besteht damals wie heute. Infolgedessen wurde die Erwerbslosenfürsorgeverordnung einer Bearbeitung unterzogen und neu herausgegeben. Die letzte Fassung ist vom 16. II. 1924 mit einigen späteren Aenderungen. Höchstsätze wurden eingeführt, da die Unterstützungen eine Höhe erreichten, daß ihre Einführung unumgänglich war. Reisevergünstigungen wurden gewährt an Erwerbslose zur Annahme auswärtiger Beschäftigung. Kurzarbeiterunterstützung sollte verhindern, daß die Arbeitnehmer der vollen Erwerbslosenfürsorge anheimfielen. Der Hauptgedanke, der die Fürsorge beherrschte war die Beendigung der Erwerbslosigkeit durch die Aufnahme von Arbeit. Die rechtliche Grundlage hierfür schuf das schon erwähnte Arbeitsnachweisgesetz durch seine Arbeitsvermittlung.

d) Die Mittelaufbringeverordnung vom 15. X. 1923.

Eine grundlegende Aenderung brachte die Verordnung über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge, die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. X. 1923 entstand. Ihren tieferen Grund hatte die Verordnung in der durch die Währungstabilisierung erwarteten Massenarbeitslosigkeit. Die Beschaffung der Mittel erfolgte in der Hauptsache durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gleichzeitig wurde die Gewährung der Unterstützung von Arbeitspflicht und Bedürftigkeit abhängig gemacht. Ihr wesentlichster Inhalt war die Ueberführung der Erwerbslosenfürsorge auf den Arbeitsnachweis, damit war ein organischer Zusammenhang zwischen Fürsorge und Vermittlung geschaffen, der das Ziel der Erwerbslosenfürsorge besser verwirklichen konnte. Träger der Fürsorge wurde die Errichtungsgemeinde des öffentlichen Arbeitsnachweises. Weiter ausgebaut wurde diese Verordnung durch die schon erwähnte Verordnung vom 16. II. 1924, die im übrigen Neuerungen nicht brachte. Die Leistungen der Fürsorge erfolgte nach fürsorgerechtlichen Gesichtspunkten. Die Leistungen der Versicherten dagegen nach versicherungstechnischen Grundsätzen.

[8]) § 18 der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. XI. 1918.

e) Die Arbeiter- und Angestelltenversicherung.

Damit war die Erwerbslosenfürsorge schon um ein Wesentliches der übrigen deutschen Sozialversicherung angenähert, die für den Ausbau der Arbeitslosenversicherung von grundlegender Bedeutung war.

1. Eine der Hauptgrundsätze für die deutschen Arbeiter- und Angestelltenversicherung ist der der Zwangsversicherung. Es lassen sich nämlich in allen Kulturländern mit Sozialversicherung verschiedene Systeme unterscheiden, von denen eines die Zwangsversicherung ist, als deren Haupttyp Deutschland gilt. Vom ethischen Standpunkt aus erscheint die freie Selbsthilfe als das Ideal. Praktisch erweist sich jedoch der Zwang als notwendig, weil kein anderer Weg das Ziel, die wirtschaftlich schwächeren Schichten der Bevölkerung gegen Schädigung oder Verlust der Erwerbskraft sicherzustellen, umfassend erreicht.[9]) Vor allem gibt eine Zwangsversicherung durch ihr festes Gefüge den notwendigen Ausgleich der Risiken, den kleinere Gebilde oft vermissen lassen. Zwar haben die Gegner der Zwangsversicherung Recht, wenn sie auf die unangenehmen Begleiterscheinungen, wie mangelndes Selbstverantwortungsgefühl in der eigenen Sorge für die Zukunft und Simulation hinweisen. Vorhanden sind diese Mängel, richtiger ist es aber von zwei Uebeln das kleinere zu wählen, sofern man hier überhaupt von Uebeln reden kann.

2. Diese Zwangsversicherung ist nicht das Werk einer kurzen Zeit, sondern sie ist im Anschluß an das vorhandene nach und nach entstanden. Den äußeren Anlaß gaben die Erscheinungen, die zum Erlaß des Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. X. 1878 führten. Die besitzlosen Klassen sollten durch erkennbare direkte Vorteile dahin geführt werden, den Staat nicht bloß als eine zum Schutze der besser situierten Klassen, sondern als eine auch ihren Bedürfnissen dienende Institution anzusehen. Bismarck glaubte hiermit der Sozialdemokratie mit einem Male allen Wind aus den Segeln nehmen zu können. Geht man die Begründung der Versicherungsgesetze durch, so wird man erkennen, daß auch die Frage der Zentralisation oder Dezentralisation gründlich erwogen ist. Die einzelnen Versicherungen beruhen auf ganz verschiedenen versicherungstechnischen Grundlagen und bedürfen daher auch einer verschiedenen Organisation. Die Krankenversicherung muß sich den örtlichen Verhältnissen anpassen und muß dem Versicherten nahestehen, um unschwer eine geeignete Kontrolle ausüben zu können. Bei der Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung muß das Schwergewicht in Versiche-

[9]) Hog in Elster's Versicherungslexikon, S. 11 ff.

rungsträgern liegen, die sich über weite Gebiete erstrecken.[10]) Zwar will das Verlangen nach einer durchgreifenden Aenderung durch Zusammenlegung der verschiedenen Versicherungszweige nicht zur Ruhe kommen. Die Schwierigkeiten dieser Aufgabe erhellen aus den bisherigen Mißerfolgen. Eine äußere Zusammenfassung erfolgte 1911 in der Reichsversicherungsordnung, die hinsichtlich der Rechtsprechung durch Schaffung besonderer Beschluß- und Spruchbehörden eine Vereinheitlichung brachte und gemeinsame Vorschriften in einem ersten Buche zusammenfaßte. Neben der Reichsversicherungsordnung läuft noch das Angestelltenversicherungsgesetz vom 20. XII. 1911, das auch im großen und ganzen den Grundsätzen der übrigen Sozialversicherung folgt.

3. Bei der Untersuchung der Frage nach dem besten Versicherungsträger spricht man, je nachdem der Staat seine Organe zu Trägern der Versicherung macht, oder anderen Organen die Trägerschaft überträgt, während er selbst nur ein Aufsichtsrecht behält, von einer Staatsversicherung im engeren und weiteren Sinne. Die deutsche Arbeiter- und Angestelltenversicherung hat sich für die letztere entschieden, wohl in Anlehnung an das Geschichtlich Gewordene (cf. § 3, § 623, § 1326 RVO.). Unter Trägern der Versicherung versteht man diejenigen Einrichtungen, denen die Durchführung der Versicherung obliegt, die in der Pflicht zur Gewährung der Leistungen und dem Recht der Beitragserhebung besteht. Zur Mitwirkung bei der Durchführung der Versicherung sind besondere Behörden eingesetzt, denen die Behördeneigenschaft ausdrücklich verliehen ist (cf. § 1343 RVO.; § 94 AVG.). Gemäß § 4 RVO. ist ihnen als Trägern der Versicherung die Möglichkeit gegeben, auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts Träger von Rechten und Pflichten zu sein.

4. Diese Uebertragung der Trägerschaft der Versicherung auf andere Organe durch den Staat selbst stellt sich als Selbstverwaltung dar, die im Laufe des vorigen Jahrhunderts aus Frankreich, Belgien und England in das deutsche Verwaltungsrecht aufgenommen wurde. Aus der Fülle der Lehrmeinungen, auf die ich Bezug auf das mit gestellte Thema nicht bis ins einzelne eingehen kann, geht hervor, daß nur öffentliche Angelegenheiten Gegenstand der Selbstverwaltung sein können. Während Gierke, Schaeffle und Gluth[11]) zu eng zu den Begriff der Selbstverwaltung nur als Recht korporativer Verbände auf selbständige Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten fassen, betrachtet Hatschek[12]) sie als die Heranziehung

[10]) Grundsätzliches zur deutschen Sozialversicherung von Dr. Moldenhauer in „Gesetz und Recht", Heft 13, S. 367.

[11]) Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, S. 000.

[12]) Hatschek, Lehrbuch d. deutschen Verwaltungsrechts, S. 65.

von Kommunalverbänden für Staatszwecke. Die Entwicklung hat gezeigt, daß auch dieser Begriff zu eng gefaßt ist.[13]) Es ist daher richtiger, die Selbstverwaltung mit Laband[14]) und Dr. v. Bitter[15]) als das Recht korporativer Verbände auf die selbsttätige Verwaltung derjenigen Angelegenheiten, die ihrer Natur nach in der Berücksichtigung von Sonderinteressen zu besorgen sind, aufzufassen. Aus dem Gesagten erhellt die Berechtigung der Begründung der Selbstverwaltung in der deutschen Sozialversicherung. Es entspricht durchaus dem Wesen modernen Großstaaten, daß für besondere Angelegenheiten zentralaufgebaute Organisationen geschaffen werden, denen diese Angelegenheiten zur Erledigung übertragen werden.

5. Trotz ihrer Selbständigkeit bleiben die einzelnen Versicherungsträger organische Mitglieder der Gemeinschaft des Staates. Sie haben sich daher in die Ordnung und Freiheit des Ganzen einzufügen, ob und inwieweit das der Fall ist, kann natürlich nur der Staat als Organ der Gesamtinteressen entscheiden. Damit ist klar, wenn die Organe der Selbstverwaltung erst durch den Staat juristische Persönlichkeit erlangen, auch der Staat durch seinen Willen, die gesetzgebende Gewalt, bestimmen muß, wo er die Grenze der Selbsttätigkeit und Selbständigkeit dieses Verwaltungskörpers ziehen kann. Er hat das Recht, nach Maßgabe der Gesetze die Durchführung der Selbstverwaltung zu erzwingen und zu dem Zwecke von der Geschäftsführung der Organe Kenntnis zu nehmen. § 30 RVO. sagt daher: „Die Aufsichtsbehörde hat das Recht, darauf zu sehen, daß Gesetz und Satzung beobachtet werden". Der Staat hat m. a. W. die Oberaufsicht zu führen.

6. Die Selbstverwaltung der deutschen Sozialversicherung bietet im Gegensatz zu der übrigen Selbstverwaltung noch eine Besonderheit, und zwar die sogenannte wirtschaftliche Selbstverwaltung, d. h. bei allen Versicherungsbehörden ist die Mitwirkung der Beteiligten vorgesehen, die eine Hälfte besteht aus Arbeitgebern, die andere aus Arbeitnehmern. Entsprechend dem Aufgabenkreis des Versicherungsamtes wird Wert darauf gelegt, daß die hauptsächlichsten Erwerbszweige des Bezirkes unter den Gewählten sich befinden, wobei die Gewählten sowohl verwaltende wie richterliche Befugnisse haben (cf. 13, § 24 RVO.).

Diese Grundsätze waren es, die bei einem Arbeitslosenversicherungsgesetz zu berücksichtigen waren. Der erste Entwurf des Jahres 1920 unterlag der heftigsten Kritik, die

---

[13]) Stengel-Fleischmann, Wörterbuch d. deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, S. 423.

[14]) Laband, Reichsstaatsrecht, S. 28.

[15]) Handwörterbuch d. Preuß. Verwaltung, Leipzig 1911 v. Dr. v. Ritter, S. 000.

vor allem die fehlende Verbindung mit dem Arbeitsnachweis, das Fehlen von Gefahrenklassen und die von Krankenkassenverbänden errichteten Arbeitslosenkassen als Versicherungsträger tadelte.[16]) Ein neuer Entwurf ging dem Reichstag 1923 zu, der aber der Geldentwertung, die einen bisher nicht gekannten Umfang annahm, zum Opfer fiel. Er sah eine Reichsgefahrengemeinschaft voraus, nach welcher zwei Drittel des Fürsorgeaufwands von Arbeitgebern und -nehmern und ein Drittel von Reich-, Ländern und Gemeinden aufgebracht werden sollte. Die schon erwähnte Verordnung vom 16. II. 1924 bildete ein Mittelding zwischen Fürsorge und Versicherung, die den Weg für ein Arbeitslosenversicherungsgesetz ebnete durch die Mittelaufbringung der Beteiligten gemäß §§ 33, 34 der Erwerbslosenfürsorgeverordnung. Diese Beitragspflicht kennt das geltende Sozialrecht sonst nur in der Versicherung. Auch die Abgrenzung des beitragspflichtigen Personenkreises ist nach versicherungstechnischen Gesichtspunkten geregelt, sie richtet sich grundsätzlich nach dem Umfang der Krankenversicherungspflicht allerdings mit einigen Ausnahmen. Dagegen ist für die Unterstützung das Fürsorgeprinzip maßgebend (cf. § 3, § 7 der Erwerbslosenfürsorgeverordnung). Außerdem hat der Erwerbslose keinen Rechtsanspruch auf Unterstützung, diese wird nur gewährt, wenn er bedürftig ist. Ein weiterer Mangel ist darin zu sehen, daß sie keine klare Begriffsbestimmung des Schadensfalles enthält, nämlich der objektiven Arbeitslosigkeit, die nicht auf persönliche Gründe zurückzuführen ist, sondern durch Störungen des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verursacht ist.[1]) Gemäß § 3 ist unterstützungsfähig, wer arbeitswillig und dessen Erwerbslosigkeit als Kriegsfolge erkennbar ist. Das Beitragsverfahren endlich ist aus Gründen der Kostenersparnis und Vereinfachung mit dem der Krankenversicherung verbunden.

[16]) Dr. Frieda Wunderlich, in Schriften der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Heft 7.

III.

Die Organisation des Trägers der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

§ 4.

Die Gegnerschaft zwischen Gemeinden und Arbeitgeber und -nehmerverbänden.

Gemäß § 1 Abs. 1 AVAVG. ist der Träger der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reiche nunmehr die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Wie schon bemerkt wurde durch die Mittelaufbringungsverordnung vom 15. X. 1923 ein organisatorischer Zusammenhang zwischen Arbeitsnachweis und Erwerbslosenfürsorge geschaffen. Das neue Gesetz brachte beide Faktoren auf einen einheitlichen Nenner. Es bildet den Abschluß zweier politischer Entwicklungsreihen, die bisher getrennt nebeneinander herliefen und jetzt zu einer Einheit zusammengefaßt worden sind.[1]) Die Städte als Errichtungsgemeinden wehrten sich mit aller Macht gegen die Wegnahme des Arbeitsnachweises, doch die Wirtschaftsverbände trugen schließlich den Sieg davon. Grundsätzlich ist dagegen nichts einzuwenden. Erwerbsvermittlung und öffentliche Fürsorge gehören zwar zusammen, aber in erster Linie ist es doch die Wirtschaft, die die Arbeit des Menschen verwertet, und sie hat daher zu sorgen, daß der Träger der Arbeitskraft in Krisenzeiten nicht der Not ausgesetzt ist.[2]) Wider ihren Willen waren die Gemeinden selbst die Wegbereiter des nun mehr von ihnen befehdeten Gedankens der einheitlichen Reichsanstalt. Sie verfochten nachdrücklich die Vereinigung der Arbeitslosenversicherung mit den Arbeitsnachweisen. Die Gemeinden machten geltend, daß die Arbeitslosenhilfe so sehr mit der Kommunalpolitik verbunden sei, daß sie nicht davon getrennt werden könne, dabei beriefen sie sich auf vorbeugende Maßnahmen, wie Notstandsarbeiten und dergleichen

[1]) Arbeitsrecht, Heft 10, S. 935.
[2]) Arbeitsrecht, Heft 10, S. 937.

mehr. Alles Fehlende müsse von der örtlichen Wohlfahrtspflege ergänzt werden.[3]) Es wäre damit der größte Teil der Aufgaben der Arbeitsnachweise örtlich bedingt. Die Verbindung mit dem Wohlfahrts- und Jugendamt sei von größter Wichtigkeit. Der gemeinsamen Gegnerschaft der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände waren die Gemeinden auf die Dauer nicht gewachsen. Zunächst war ausschlaggebend, daß die Erwerbslosenfürsorgeverordnung auf einer in der Eile geschaffenen mehr als 20 Mal geänderten Verordnung bestand. Wichtige Grundsätze erschienen in Ausführungsbestimmungen oder gar Bescheiden der verschiedensten Behörden.[4]) Weiterhin mußte die Zusammengehörigkeit von Arbeitsnachweis und Gemeinden notwendig zu Interessenkollisionen führen. Ein Fachmann auf dem Gebiete des Arbeitsnachweiswesens, Herr Dr. Ordemann vom Landesarbeitsamt Münster sagt darüber „Der leidtragende Teil war zu leicht der Arbeitsnachweis. Entweder war der Vorsitzende als Gemeindevertreter weniger interessiert, dann fristete der Arbeitsnachweis ein Schlummerdasein oder aber der Arbeitsnachweis war ihm ein Feld für gemeindliche Interessen, denen sich die Fachinteressen mehr oder weniger fügen mußten.[5]) In dieser Hinsicht ist viel gesündigt worden, es ist offenes Geheimnis, daß zahlreiche Gemeinden die Erwerblosenfürsorge mit Aufwänden belastet haben, die von Rechtswegen der Gemeindefürsorge anheimfallen mußten. Zu großen Unzuträglichkeiten führte auch der unklare Instanzenaufbau. Dienstliche und fachliche Aufsicht waren getrennt, auf der einen Seite Gemeinde bezw. Landesbehörden, auf der anderen das Reichsamt und die Landesämter für Arbeitsvermittlung. Die Folge waren Zuständigkeitsstreitigkeiten ohne Ende. Noch ein weiteres ließ die Schaffung einer Reichsanstalt notwendig erscheinen. Das Maß und die Zahl der Arbeitslosigkeit läßt sich nicht mit der Regelmäßigkeit bestimmen, wie etwa in den anderen Zweigen der Sozialversicherung. Neben regelmäßigen Schwankungen bewegen sich plötzlich auftauchende Konjunkturveränderungen, die ihren Grund in unvorhergesehenen politischen oder wirtschaftlichen Ereignissen haben, die sich in ihrem Ausbau, Dauer und Wirkung nicht bestimmen lassen. In solchen Fällen sind auch größere Arbeitsnachweisbezirke, die sich zu sogenannten Gefahrengemeinschaften zusammenschlossen, den Anforderungen nicht gewachsen. Reich und Länder, deren Finanzen sowieso aufs Aeußerste in Anspruch genommen sind, mußten dann helfend einspringen

[3]) Schriften d. Gesellschaft zur Bekämpfung d. Arbeitslosigkeit vom 10. II. 1925, S. 10, 107, 1909, 118, 119.

[4]) Kommunale Rundschau, Heft 20, S. 325.

[5]) Soziale Praxis, Heft 19, S. 477/78; Geschäftsber. d. deutschen Arbeitgeberverbände, Jahrg. 1925/26, S. 152.

zum Nachteil des Reichshaushalts, desser außerordentlicher Etat beträchtliche Summen aufwies. Den Arbeitnehmerverbänden war vor allem die Bedürftigkeitsprüfung der Stein des Anstoßes. Wer Beiträge leistet muß das Recht auf Unterstützung haben, sagt Franz Spliedt vom Allgemeinen deutschen Gewerkschaftsbund auf der Tagung der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 20. II, 1925, sonst zurück zur reinen Fürsorge. Ob im übrigen das Versagen der Arbeitsnachweise wirklich so groß war wie vielfach gesagt wurde, will ich dahin gestellt sein lassen. Meines Erachtens ist heute die Gefahr des Versagens genau so groß wie früher. Das Tätigkeitsfeld der Reichsanstalt ist ein in vielen Kreisen wenig angesehenes Gebiet, genau wie vor 35 Jahren die Alters- und die Invalidenversicherung. Erst wenn diese Krisis überwunden ist, kann sie das leisten, was sie leisten soll. Bei den Verhandlungen, die über den Entwurf eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes gepflogen wurden, ließ sich Einigkeit in 6 Punkten erzielen. Eine einheitliche Reichsanstalt soll geschaffen werden. Die Arbeitsnachweise werden dem Einfluß der öffentlichen Körperschaften, der Gemeinden, entzogen und als Ersatz erhalten diese ein Drittel der Sitze in den Vertreterorganen zugewiesen. Trotzdem bleibt den Gemeinden ein gewisser Einfluß, da ihnen die Ernennung der Gemeindevertreter obliegt. Um die unteren Organe nicht vollständig verkümmern zu lassen, m. a. W. um einer übertriebenen Zentralisierung vorzubeugen, erhalten sie finanzielle Bewegungsfreiheit, soweit dies mit dem Gedanken der Reichsanstalt verträglich ist. Endlich soll der neue Arbeitsnachweis nicht nur nach den Grundsätzen wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit, sondern auch nach denen sozialer Rücksichten orientiert sein und die engste Fühlung mit der gemeindlichen Wohlfahrtspflege aufrecht erhalten. Damit war der Selbstverwaltung und der Selbstverwaltung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer genügend Rechnung getragen und den Bedenken gegen den Einfluß des örtlichen Arbeitsnachweises und der gemeindlichen Belange, die die gesamten Verhandlungen des Reichstags in der 2. Lesung durchziehen, der Boden entzogen.[6])

§ 5.

a) Die Rechtspersönlichkeit der Reichsanstalt.

Die Reichsanstalt ist eine öffentliche Behörde, die Reichsaufgaben ausführt auf Grund der ihr vom Gesetz erteilten Befugnis. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts,

[6]) Stier-Somlo, Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz, S. 12.

dementsprechend kann sie unter eigenem Namen Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen, also auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts Träger von Rechten und Pflichten sein. Diese ihre Eigenschaft ist der Anfang und das Ende ihrer Tätigkeit.

b) Der Behördencharakter der Reichsanstalt.

Allgemein wird der Behördencharakter der Reichsanstalt nicht angezweifelt nur Böhm-Eichelsbacher[1]) ist der Ansicht, daß sie keine öffentliche Behörde ist. Der ursprüngliche Regierungsentwurf hatte im § 10 bestimmt, daß die Landesarbeitslosenkassen, die im Entwurf als Träger der Versicherung vorgesehen waren, Behördencharakter besitzen sollten. Das Gesetz hat eine derartige Bestimmung dagegen nicht aufgenommen. Für die Behördeneigenschaft spricht vor allem die Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts durch die Reichsaufsicht gemäß § 47 AVAVG. Zwar ist der Umfang der Aufsicht viel weiter wie in den verwandten Gesetzen der Sozialversicherung wegen der Inanspruchnahme der Reichsfinanzen, jedenfalls aber wäre sonst eine derartige Regelung der Reichsaufsicht nicht notwendig gewesen. Ferner sind Spruchbehörden bei den einzelnen Aemtern eingerichtet. Endlich ist eine Gliederung in Aemter nur möglich, wenn sie selbst Aemter sind.[2]) Ohne Amt keine Behörde, eins bedingt das andere. Das Amt schafft erst die Voraussetzung für die richtige Betätigung der Organisationsgewalt. Die Organisationsgewalt ist nämlich jene staatliche Verwaltungstätigkeit, welches auf Erzeugung eines als Behörde eingesetzten staatlichen Organwillens gerichtet ist.[3]) Ebenso spricht die Regelung in der übrigen deutschen Sozialversicherung für den Behördencharakter der Reichsanstalt. Nach § 1343 RVO. und § 94 AVG. ist den Trägern der Versicherung ausdrücklich Behördeneigenschaft verliehen. Zur Ausführung der ihr zugewiesenen Tätigkeit benötigt die Reichsanstalt verfassungsmäßige Organe. Bevor ich jedoch auf diese eingehe, will ich zunächst des besseren Verständnisses wegen den Behördenzug der Reichsanstalt behandeln.

§ 6.

Die Gliederung der Reichsanstalt.

Allgemeines.

Gemäß § 2 AVAVG. gliedert sich die Reichsanstalt in die Arbeitsämter, Landesarbeitsämter und die Hauptstelle. Bei

[1]) Böhm-Eichelsbacher, Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, S. 19, Anm. 19.
[2]) Stier-Somlo, § 1 AVAVG., S. 18.
[3]) Hatschek, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 60.

der Schaffung dieser Stellen gliederte man die bestehenden Arbeitsnachweise in die Reichsanstalt ein. § 221 AVAVG. sagt dementsprechend, daß das Reichsamt für Arbeitsvermittlung Hauptstelle, die Landesämter für Arbeitsvermittlung Landesarbeitsämter und die öffentlichen Arbeitsnachweise Arbeitsämter werden. Gemäß § 220 Abs. 4 AVAVG. in Verbindung mit der Verordnung über das Inkraftreten einzelner Bestimmungen des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 8. August 1927[4]) ist diese Eingliederung für die Hauptstelle schon vor Inkrafttreten des Gesetzes erfolgt. Um eine reibungslose Uebernahme der übrigen Stellen in die Reichsanstalt zu ermöglichen, kann gemäß § 221 Abs. 2 AVAVG. der Präsident der Reichsanstalt Bestimmungen erlassen, die die jeweilige Uebernahme regeln. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Vorschrift des § 2 Abs. 2 AVAVG., nach welcher die Bezirke der Versicherungsträger von den politischen Grenzen der Länder abweichen, eine Bestimmung, die auch in der übrigen deutschen Sozialversicherung wiederkehrt. (cf. AVG. § 132, RVO. § .) Besonderheiten bestehen hinsichtlich der rechtlichen Natur der einzelnen Aemter. Sie sind keine selbständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern nur Amtsstellen der einheitlichen Reichsanstalt. Kraft Gesetz haben sie aber innerhalb der Anstalt bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Der Aufgabenkreis ist im Gegensatz zum Arbeitsnachweisgesetz nicht allgemein umschrieben, sondern in einer Anzahl von Einzelvorschriften enthalten. Auf jede einzelne Gesetzesvorschrift einzugehen erübrigt sich für diese Arbeit, die nicht eine systematische Gesetzesübersicht, sondern nur einen allgemeinen Ueberblick über die Organisation geben soll. Dementsprechend berühre ich den Aufgabenkreis nur insoweit, als es zum Verständnis für die Organisation notwendig ist.

a) Die Arbeitsämter.

1. Den Arbeitsämtern liegt in erster Linie die Durchführung der Aufgaben im einzelnen Falle ob, d. h. hinsichtlich der Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung, öffentlicher Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung. Die Arbeitsvermittlung ist, wie schon erwähnt, die eigentliche Grundlage für eine geordnete Arbeitslosenhilfe, sie soll den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt möglichst reibungslos und zweckvoll herbeiführen, sie hat daher unentgeltlich ohne jede Parteinahme, wobei nicht die laufende Nummer des Arbeitslosen oder sein Mitgliedsbuch entscheidend

[4]) RGBl., Teil I, S. 385.

sein darf, die sachliche und fachliche Eignung des Arbeitssuchenden zu prüfen. (cf. § 58 bis § 68 AVAVG.) Das Arbeitsamt soll nicht der Tummelplatz parteilicher Interessen sein. Eng verwandt mit der Arbeitsvermittlung sind Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung. Die Berufsberatung hat den Zweck ratsuchenden Personen beim Eintritt in das Berufsleben und bei Berufswechsel sachkundigen Rat und Auskunft zu erteilen. Denselben Zweck erfüllt die Lehrstellenvermittlung, die ein Lehrverhältnis zur beruflichen Ausbildung vermitteln soll.

2. Erst wenn die Vermittlungstätigkeit nicht zum Ziele führt hat als letztes Aushilfsmittel die Arbeitslosenunterstützung einzutreten. In dieser Hinsicht erstreckt sich die Tätigkeit der Arbeitsämter auf die Prüfung der Voraussetzungen des Anspruchs. Die Unterstützung soll eine Entschädigung für fehlenden Verdienst bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sein. Daneben ist eine Besonderheit in der sogenannten Krisenfürsorge geschaffen, die in Zeiten andauernd besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage vom Reichsarbeitsminister nach Anhörung des Verwaltungsrats der Reichsanstalt zuzulassen ist. Voraussetzung ist für sie neben den allgemeinen des § 87 AVAVG. Bedürftigkeit, 13wöchige versicherungspflichtige Beschäftigung oder Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung. Sie ist eine besondere Art von Unterstützung, die mit der Versicherung nichts gemein hat, sie ist vielmehr eine öffentliche Fürsorge, die vom Reich und Gemeinden finanziert wird. Die praktische Durchführung liegt ebenso wie die angeführten Tätigkeiten in den Händen des Arbeitsamtes.

3. Sein besonderes Augenmerk hat der Gesetzgeber auf die Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit gerichtet. Als solche nennt er zunächst noch einmal die Arbeitsvermittlung, die Gewährung von Reisekosten bei Aufnahme ortsfremder Arbeit, die Ausrüstung zur Arbeitsaufnahme, Gewährung von Anlernzuschüssen und Veranstaltungen zur Förderung beruflicher Kenntnisse. Neben diesen gesetzlich übertragenen Aufgaben können den Arbeitsämtern noch andere Aufgaben übertragen werden, wie nach § 139 AVAVG. Bewilligungen in der produktiven Arbeitslosenfürsorge, d. i. die Schaffung neuer zusätzlicher Arbeitsgelegenheit in Zeiten, in denen voraussichtlich großer Mangel an Arbeitsstellen herrscht.

b) Die Landesarbeitsämter.

1. Die Aufgaben der Landesarbeitsämter ergeben sich zunächst aus der Ueberordnung über die Arbeitsämter. Infolgedessen sind ihre Anweisungen nach § 21 Abs. 2 AVAG. für

die Arbeitsämter maßgebend. Auf die einzelnen Vorschriften werde ich bei der Darstellung der Einrichtungen der Reichsanstalt noch eingehen, um Wiederholungen zu vermeiden.

2. An eigenen Aufgaben ist von größter Wichtigkeit die Geldwirtschaft der Reichsanstalt, die zum größten Teile in ihren Händen liegt. Gemäß § 147 AVAVG. haben die Krankenkassen die Beiträge unverzüglich an die Landesarbeitsämter abzuliefern, mit Ausnahme der Seekasse, die ihre Beiträge sofort an die Hauptstelle abzuliefern hat. Nähere Bestimmungen über die Abführung, Verwaltung und Abrechnung der Beiträge enthält auf Grund des § 145 AVAVG. eine Ausführungsverordnung vom 23. IX. 1927, die sich auf Buchung der eingegangenen Beiträge, Nachweis des Solls und Ists des einzelnen Versicherten, Abführungsfrist, Abrechnung und Vergütung erstrecken.

c) Die Hauptstelle.

Die Aufgaben der Hauptstelle blieben hinter denen des früheren Reichsamtes für Arbeitsvermittlung erheblich zurück, dessen Befugnisse in der Hauptsache auf Vorstand und Verwaltungsrat übergegangen sind. In der Arbeitslosenversicherung wirkt sie nicht mit. In der Finanzwirtschaft der Reichsanstalt verwaltet sie den Notstock und führt den Reichsausgleich herbei. Der Reichsanteil, den die Landesarbeitsämter montlich an die Hauptstelle abzuführen haben, wird an die Reichsausgleichskasse überführt, an die auch die Hälfte der Ueberschüsse der Landesarbeitsämter abzuführen ist (cf. § 55 AVAVG.), um die Wirtschaft vor einer Anhäufungspolitik der mittleren Instanzen zu schützen. Andererseits hat sie bei fehlender Deckung den Betrag dem Landesarbeitsamt zu erstatten (cf. § 157 AVAVG.). Im übrigen dient die Hauptstelle den zentralen Organen als Geschäftsstelle. Sie ist daher auch nicht den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern übergeordnet.

§ 7.

Die Fachabteilungen der Reichsanstalt.

Die drei Instanzen der Reichsanstalt können durch Bildung von Fachabteilungen ihre Amtsstellen noch weiter ausbauen, wie es den Arbeitsnachweisen durch die §§ 32—38 ANG. gegeben war. Diese Abteilungen sind nur ein Teil der Amtsstelle, bei der sie gebildet sind. Wie aus ihrer Benennung hervorgeht, haben sie den Zweck den Ausgleich ihres fachlichen Arbeitsmarktes zu regeln. Die Angestelltenabteilungen

entspringen demselben Bedürfnis. Sie unterscheiden sich nur insofern von den Fachabteilungen, als bei ihnen die Abgrenzung nicht nach Berufsgruppen sondern nach Berufsständen erfolgt. (cf. § 26 bis § 28 AVAVG.)

§ 8.

Das Personal der Reichsanstalt.

a) Die Bestellung.

Für die Bestellung der Arbeitskräfte sind die Ausführungen des Regierungsvertreters zu beachten.[1]) Danach liegt es der Reichsregierung fern eine große Zahl von Beamten für die neue Anstalt zu schaffen. Nur wo es die Einheitlichkeit und Festigkeit der Anstalt erfordert, sollen solche eingestellt werden. Infolgedessen ist der Kreis derjenigen Personen, die obligatorisch Beamte werden, von vorneherein sehr klein gezogen. Die Ernennung der leitenden Kräfte erfolgt durch den Reichspräsidenten (cf. § 34 AVAVG.). Die Vorsitzenden der Arbeitsämter ernennt der Vorstand der Reichsanstalt.

b) Die Rechtsstellung.

Hinsichtlich der Rechtsstellung der Beamten und Angestellten der Reichsanstalt bestehen verschiedene Meinungen. Ganz allgemein bleiben alle bis zum Tage der Eingliederung im Dienste ihrer bisherigen Behörden. Es wird daher erst mit diesem Tage das Uebergangsrecht, das in den §§ 225—230 geregelt ist, praktisch. Da der Uebergang noch nicht in allen Teilen vollzogen ist, lohnt sich ein Eingehen auf die dort entstehenden Fragen, zumal Unklarheiten bestehen.

1. Im Regierungsentwurf ist von einer Gleichstellung der Beamten mit den sogenannten Dauerangestellten nicht die Rede. Erst in den Ausschußberatungen sind die Absätze 5 und 6 des § 225 eingefügt, die die Dauerangestellten den Beamten hinsichtlich der Uebernahme gleichstellen. Trotzdem aber haben die §§ 226 und 227 keine entsprechende Aenderung erfahren, sodaß man annehmen könnte, daß die Dauerangestellten schlechter gestellt seien. Wird nämlich ein Beamter zur kommissarischen Beschäftigung übernommen, so hat seine bisherige Dienstbehörde ihn für diese Zeit ohne Dienstbezüge zu beurlauben. Nach § 226 stehen ihm während dieser Zeit Dienstbezüge zu, wie sie für vergleichbare Reichsbeamten gelten. § 226 gibt aber den Dauerangestellten in diesem Falle keinen

[1]) Stier-Somlo, S. 23; S. 218; S. 77.

Anspruch auf Vergütung, mithin würden sie während ihrer probeweisen Beschäftigung nichts erhalten. Dr. Adam will daher, da eine derartige Bestimmung unmöglich vom Gesetz gewollt sein kann, den § 228, AVAVG., der die Rechtsverhältnisse der übrigen Angestellten regelt, auf diese angewandt wissen, weil das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung eine Lücke im Gesetz sei. Geht man die Begründung des § 225 Abs. 5 und Abs. 6 durch, so gelangt man aber zu der Ueberzeugung, daß lediglich ein technischer Fehler der Grund für die entsprechende Nichtabänderung der §§ 226, 227 AVAVG. gewesen ist. Wenn außerdem § 228 AVAVG. von den „übrigen" Angestellten spricht, dann geht es nicht an mit Dr. Adam diese Lücke dahin auszufüllen, daß man die Dauerangestellten entsprechend besolden kann.[2])

2. Die Rechtsstellung der Beamten umschreibt das Gesetz dahin, daß sie die Rechte und Pflichten von Reichsbeamten haben. Daß diese unklare Ausdrucksweise zu Meinungsverschiedenheiten führen mußte, liegt auf der Hand. Jedenfalls ist das Gesetz wohl so zu verstehen, daß die betreffenden Beamten der Reichsanstalt, daß die Reichsanstalt ihr Dienstherr ist, daß aber die gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen ihnen und der Anstalt sich nach den für die Reichsbeamten maßgebenden Vorschriften richten. Infolgedessen sind besondere Vorschriften im AVAVG. nicht notwendig. Nur in Bezug auf die Dienstbezüge und die Ernennung hat das Gesetz besondere Bestimmungen erlassen. Auf Grund des Reichsbeamtengesetzes haben die Beamten unbeschadet ihrer dienstlichen Verpflichtungen gegen die Reichsanstalt die Treu- und Gehorsamspflicht gegen das Reich und unterliegen auch dem Disziplinarrecht des Reiches. Außerdem ist es nicht zweifelhaft, daß das Rechtsverhältnis zwischen den Beamten und der Reichsanstalt ein öffentlich-rechtliches ist. Gemäß § 35 sind nur der Präsident der Reichsanstalt, seine Stellvertreter, sowie die Vorsitzenden der Landesarbeitsämter und ihre ständigen Stellvertreter in jedem Falle Beamte, während die Vorsitzenden der Arbeitsämter, ihre ständigen Stellvertreter, sowie die Mitglieder der Hauptstelle die Rechte und Pflichten der Beamten erhalten können.

3. Die übrigen Arbeitnehmer der Reichsanstalt sind gemäß § 35 Abs. 3 AVAVG. Arbeitskräfte, die durch privatrechtlichen Dienstvertrag angestellt sind d. h. es gilt zwischen ihnen und der Reichsanstalt bürgerliches Arbeitsrecht, soweit nicht die §§ 34 ff. AVAVG. vorgehen. Irgend eine Ausnahme der Anwendbarkeit arbeitsrechtlicher Regeln auf die Rechtsstellung dieser Arbeitnehmer ist im AVAVG. nicht gemacht. Zunächst muß zwischen Angestellten und Arbeitern unterschieden

[2]) Stier-Somlo, in Arbeit und Beruf, Heft 1, 1928.

werden. Nur wenige Bestimmungen bringt das Gesetz für die letzteren. Während für die Angestellten eine Dienstordnung, vorbehaltlich eines etwa abgeschlossenen Tarifvertrages, ihre Rechtsverhältnisse regelt, ist für die Arbeiter keine Dienstordnung erlassen. Es finden daher vor allem alle Bestimmungen des Betriebsrätegesetzes Anwendung, sodaß alle Vereinbarungen gemäß § 75 BRG. dem Betriebsrat vorzulegen sind, soweit nicht die Bestimmungen auf Tarifvertrag beruhen, eventuell ist bei Streitigkeiten der Schlichtungsausschuß anzurufen. Für die Angestellten kennt das Gesetz drei verschiedene Gruppen: leitende Angestellte, Fachkräfte und sonstige Angestellte, und zwar ist für alle drei Arten ein verschiedenes Anstellungsverfahren vorgesehen, je nach der Tätigkeit und der Stelle, für die die Einstellung erfolgt.

4. Wie schon erwähnt, regelt die Rechtsverhältnisse der Angestellten eine Dienstordnung gemäß § 39 AVAVG., die aber nicht nach § 78 BRG. mit den Betriebsvertretungen zu vereinbaren ist. Ganz allgemein spricht das Fehlen eines Gesamtbetriebsrats gegen die Mitwirkungsbefugnis. Professor Richter hält es für durchaus denkbar, daß eine Dienstordnung mit den Betriebsvertretungen der einzelnen Gliederungen der Reichsanstalt beraten und gleichlautend vereinbart werden kann.[3]) Abgesehen davon, daß eine derartig umständliche Regelung ein Unding ist, spricht § 39 AVAVG. nur von einer einzigen Dienstordnung. Geht man auf die Regelung in der übrigen deutschen Sozialversicherung zurück, so sind nach einer Entscheidung des Beschlußsenates der Reichsversicherungsanstalt[4]) die Bestimmungen des Betriebsrätesgesetzes für die Dienstordnung nach der Reichsversicherungsordnung und dem Angestelltenversicherungsgesetz nicht anwendbar, wohingegen z. B. Kaskel und Dersch die Mitwirkung der gesetzlichen Betriebsvertretung bei der Vereinbarung der Dienstordnung verlangen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist jedoch die von Kaskel-Syrup und Flatow[5]) vertretene Ansicht, daß die Zustimmung des Betriebs- bezw. Angestelltenrats der Errichtungsgemeinde nach dem Arbeitsnachweisgesetz zum Erlaß einer Dienstordnung nicht erforderlich sei, weil § 13 Abs. 3 ANG. ein Spezialgesetz über die Dienstordnung der Angestellten des Arbeitsnachweises enthalte, das daher der allgemeinen Vorschrift des § 78 Abs. 3 BRG. vorgehe.[6]) Von Arbeitsordnungen und sonstigen Dienstvorschriften, die im § 78 BRG. enthalten sind, ist die Dienstordnung in unserem Falle wesentlich verschieden, da § 78 Abs. 3 darunter all-

[3]) Prof. Richter, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. , S. .
[4]) Amtl. Nachrichten d. Reichsversicherungsamtes 1924, S. 185.
[5]) Kommentar zum BRG., § 75, Anm. 7.
[6]) Regierungsrat Dr. A. Krauser-Berlin, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 24, S. 747.

gemeine Vorschriften über das Verhalten der Arbeitnehmer im Arbeitsverhältnis und damit über die Ordnung des Betriebes versteht,[7]) während die Dienstordnung gemäß § 39 AVAVG. sich im wesentlichen mit dem Dienstvertrag in materieller Hinsicht befaßt.

5. Die Rechtsnatur dieser Dienstordnung ist außerordentlich bestritten. Eine Dienstordnung gibt es auch in der übrigen deutschen Sozialversicherung, es ist daher naheliegend auf diese Regelung zurückzugehen. § 357 Abs. 3 und § 701 Abs. 2 RVO. besagen, daß eine der Dienstordnung zuwiderlaufende Bestimmung des Angestelltenvertrages nichtig ist, woraus m. E. die Rechtsnatur der Dienstordnung klar hervorgeht. § 13 ANG. brachte im Gegensatz zur Reichsversicherungsordnung keine näheren Vorschriften über die Dienstordnung, trotzdem nahm man an, daß die Dienstordnung keine Verwaltungsvorschrift, sondern eine Rechtsnorm sei, durch welche für die Angestellten objektive Rechte und Pflichten begründet würden die ohne weiteres in den Inhalt des Einzelvertrages übergehen.[8]) Professor Richter legt ihr eine geringere Wirkung bei, er sieht ihre Hauptbedeutung darin, daß sie sich als Dienstanweisung an die zur Einstellung von Angestellten befugten Organe der Reichsanstalt richtet.[9]) Das Gesetz selbst schweigt sich darüber aus. Die Praxis zeigt aber, daß die Dienstordnug nicht bloße Dienstanweisungen, sondern objektives Recht enthält, daß nicht durch einen Einzelarbeitsvertrag abbedungen werden kann.[10]) Praktisch ist die Ansicht Richters auf insofern unhaltbar, als sie statt einer einheitlichen Regelung, die doch augenscheinlich durch die Dienstordnung bezweckt werden soll, auf die Dauer ein Durcheinander entstehen läßt.

c) Haftung der Beamten und Angestellten.

Gemäß Art. 131 RV. trifft den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht, die Verantwortlichkeit, wenn dieser in Ausführung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt, die ihm einen Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt. Allerdings geht die Haftung nur soweit, als der Beamte nach § 839 BGB. dem Verletzten haftet.[11]) Für die privatrechtliche Haftung kommen die Vorschriften des BGB. in Betracht, also § 31 BGB. in Verbindung mit § 89 BGB. oder § 831 BGB.

---

[7]) Jacobi, Grundlehren d. Arbeitsrechts, S. 313.
[8]) Krause, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 24, S. 748.
[9]) Richter, in Arbeit und Beruf, Heft 21, S. 651/52.
[10]) Weigert, Kommentar zum AVAVG., § 39, S. 159, Anm. 3.
[11]) Anschütz, Reichsverfassung, Art. 131, S. 211.

§ 9.

Die Geschäftsregelung der Reichsanstalt.

Wie jeder Selbstverwaltungskörper, so regelt auch die Reichsanstalt ihre Geschäfte grundsätzlich selbst. Die Verfassung der Reichsanstalt bestimmt sich nach der Satzung.

a) Die Satzung der Reichsanstalt.

Die Satzung betrifft, soweit das Gesetz keine anderen Vorschriften erlassen hat, die feststehende Einrichtung der Reichsanstalt, wie Dienstaufsicht, Anstellungsverhältnisse, Vertretungsbefugnisse und dergleichen mehr.[1]) Das Gesetz hat auch verschiedentlich die nähere Regelung einzelner Rahmenvorschriften der Satzung überlassen, wie nach § 4 Abs. 2 AVAVG. Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Organe, nach § 9 Abs. 1 über die Zahl der Beisitzer im Verwaltungsrat und Entschädigungen der Beisitzer, nach § 18 und § 33 über die Geschäftsführung des Präsidenten, nach § 21 Abs. 3 über Ernennung des Vorsitzenden des Arbeitsamtes durch den Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes § 34 Abs. 2. Die Bestimmungen dürfen aber nur ergänzender Natur sein, sie müssen im Zwecke der Reichsanstalt liegen und dürfen den gesetzlichen Bestimmungen nicht zuwiderlaufen. (cf. § 323 RVO.) Sollte die Satzung ungesetzliche Bestimmungen enthalten, so können daraus Rechtsansprüche nicht hergeleitet werden.[2]) Im Entwurf war in dem Paragraphen über die Satzung noch eine Vorschrift aufgenommen, die dahin lautete: „Die Satzung bedarf der Zustimmung des Reichsarbeitsministers." Die Bestimmung hat man aber, um die Selbstverwaltung nicht unnötig einzuschränken, anläßlich der 2. Lesung im sozialpolitischen Ausschuß gestrichen.[3]) An sich würde dieser Passus der Regelung in der Reichsversicherungsordnung entsprochen haben. (cf. § 324, § 681, § 1339 RVO.)

b) Die Geschäftsführung der Reichsanstalt.

Alle Angelegenheiten, die nicht Gegenstand der Satzung sind, regelt die Geschäftsführung durch allgemeine Anordnung. Sie umfaßt die laufende Tätigkeit der Verwaltung des äußeren

[1]) Reichsarbeitsblatt Nr. 28, S. 436.

[2]) Mußfeld, Kommentar zum AVAVG., S. 56 ff.; Weigert, Kommnetar zum AVAVG., S. 161; Entscheidung des RVA. vom 22. VI. 1916; Entsch. d. RVA. v. 23. I. 1915; ANG., S. 448.

[3]) Andre, Kommentar z. AVAVG., § 41, S. 23.

Betriebes und des inneren sachlichen Dienstes,[4]) im Gegensatz zum Arbeitsnachweisgesetz, wo sie nur den sachlichen Aufgabenkreis betraf. Diese Anordnungen sind aber nur Rahmenbestimmungen, die von allen Mitgliedern der Reichsanstalt beachtet werden müssen. Im Rahmen dieser allgemeinen Anordnungen steht den Verwaltungsausschüssen der Arbeits- und Landesarbeitsämter das Recht zu, ihre Geschäftsführung durch eine Geschäftsordnung festzulegen. Sie können ihren Wirkunsgkreis den allgemeinen Vorschriften der Reichsanstalt angepaßt durch besondere Bestimmungen begrenzen, um eine geordnete Geschäftsführung zu gewährleisten.

c) Der Haushalt der Reichsanstalt.

Entsprechend der eigenen Finanzwirtschaft der Reichsanstalt ist ihr das Recht eingeräumt, ihren Haushalt selbst festzusetzen. Neben dem Gesamthaushalt kennt der § 43 AVAVG. noch die Einzelhaushalte der Arbeits- und Landesarbeitsämter, wie auf S. 19 schon dargelegt, haben die Gemeinden als eine ihrer Hauptforderungen die finanzielle Bewegungsfreiheit der unteren Instanzen aufgestellt, um einem übertriebenen Zentralismus vorzubeugen. Anträge, die dahingingen, die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter nur auf Vorschläge für den Gesamthaushalt zu beschränken, wurden daher abgelehnt.[5]) Die Einzelhaushalte bedürfen natürlich der Genehmigung, wie jeder andere Haushalt durch die übergeordnete Stelle. Dabei kann diese nur erteilt werden, wenn der Gesamthaushalt die notwendige Deckung aufweist, nur insoweit läßt sich die Selbständigkeit der unteren Instanzen mit den Interessen der Reichsanstalt vereinigen. Außerdem können für unvorhergesehene Aufgaben Mehrausgaben bewilligt werden, die der Zustimmung der Stelle bedürfen, die den Haushalt zu genehmigen hat. Die Zustimmung kann in dringenden Fällen auch nachgeholt werden. Diese Vorschrift verdankt ihre Entstehung dem unberechenbaren Bedarf der Reichsanstalt; denn die Entwicklung des Arbeitsmarktes und mit ihm der Umfang der Arbeitslosigkeit läßt sich mit einiger Sicherheit erst dann wieder festlegen, wenn normale Verhältnisse eintreten. Jedenfalls muß die Reichsanstalt schon vorher auf solche Mehrausgaben eingestellt sein, wie sie ihrer Herr wird muß die Praxis lehren. Trotz dieser Einheitlichkeit ist den örtlichen Stellen freie Hand gelassen für die verschiedensten Aufgabengebiete. Da jedoch, wie schon dar-

[4]) Mußfeld, Kommentar z. AVAVG., S. 56, Anm. 2; Weigert, Kommentar z. AVAVG., S. 161, Anm. 2.
[5]) Weigert, Kommentar z. AVAVG., S. 162, § 43.

gelegt, das Reich durch Zuschüsse und Darlehn die Reichsanstalt stützen muß, ist unter Unterdrückung des Selbstverwaltungsgedankens der Reichsregierung die Genehmigung des Gesamthaushaltes vorbehalten.

d. Der Rechnungsabschluß der Reichsanstalt.

Der Rechnugsabschluß sowie Abnahme desselben durch den Rechnungshof des Deutschen Reiches hat zum Vorbild die §§ 95 und 96 des AVG., unterscheidet sich aber insofern, als nicht nur die persönlichen und sachlichen Verwaltungskosten, sondern allgemein sämtliche Ausgaben und Einnahmen der Prüfung des Rechnungshofes unterliegen.[6])

§ 10.

Die Reichsaufsicht.

Ausgehend von ähnlichen Vorschriften der Reichsversicherungsordnung (cf. § 30 RVO.) und des Angestelltenversicherungsgesetzes (cf. § 94 AVG.) erstreckte sich das Aufsichtsrecht gemäß § 30 des Entwurfes darauf, daß Gesetz und Satzung beobachtet und die Geschäfte so geführt werden, wie es der Zweck der Versicherung erfordert.[1]) Diese Formulierung ist m. E. zu eng. Wie der Regierungsvertreter im Reichstagsausschuß[2]) ausführt, sieht der Entwurf des Gesetzes keine Beschränkung für die Aufsicht des Reichsarbeitsministers vor wegen des wichtigen und umfangreichen öffentlichen Interesses. Die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung läßt sich auf Grund ihrer politischen Auswirkungen mit keiner anderen Versicherung vergleichen, daher erfordert sie auch die besondere Aufmerksamkeit der Reichsregierung. Wegen der Anlehnung des § 30 des Entwurfs an die Grundsätze der übrigen deutschen Sozialversicherung läuft man zu leicht Gefahr, die Grundsätze auch für die Reichsanstalt aufzustellen.[3]) § 47 AVAVG. formuliert daher auch die Aufsicht als ein Recht, das „insbesondere" zu den dort aufgeführten Handlungen berechtigt. Damit hat es zum Ausdruck gebracht, daß das Aufsichtsrecht ganz allgemein und ohne jede Einschränkung einzutreten hat, wo es das öffentliche Interesse erfordert.[4]) Auf Grund der Zusammenlegung

[6]) Weigert, Kommentar z. AVAVG., § 46, S. 146; Mußfeld, Kommentar z. AVAVG., § 46, S. 61; Hoffmann, Kommentar z. AVAVG., § 46, S. 44.
[1]) Stier-Somlo, Kommentar z. AVAVG., § 47, S. 85.
[2]) Weigert, Kommentar z. AVAVG., § 46, S. 165, Anm. I., Abs. 2.
[3]) Dersch, Angestelltenvers.-Ges., § 95, 5 d, S. 515.
[4]) Weigert, Kommentar z. AVAVG., S. 165.

von Arbeitnachweis und Fürsorge erstreckt sich die Aufsicht einheitlich auf alle dienstlichen und fachlichen Angelegenheiten im Gegensatz zu der früheren Regelung im Arbeitsnachweisgesetz. Nur eine Ausnahme besteht, soweit man überhaupt von Ausnahme sprechen kann, insofern, als die Spruchbehörden nach den allgemeinen Grundsätzen über die Unabhängigkeit der Rechtssprechung der Aufsicht nicht unterliegen. Die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit hat der Reichsarbeitsminister dem Reichstag als dem Repräsentanten des deutschen Volkes jährlich in einem Bericht vorzulegen.

§ 11.

Die Organe der Reichsanstalt.

Allgemeines.

Zur Durchführung ihrer Aufgaben bedarf die Reichsanstalt besonderer Organe, d. s. Stellen, die eine rechtlich bedeutsame Willenserklärung des Selbstverwaltungskörpers abzugeben haben. § 4 AVAVG. nennt als solche die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter, Landesarbeitsämter, Verwaltungsrat und Vorstand der Reichsanstalt. Diese Organe sind, obwohl den einzelnen Amtsstellen zugeordnet, dennoch nicht Organe dieser Amtsstellen, sondern solche der einheitlichen Reichsanstalt. Ihre Mitglieder haften daher der Reichsanstalt für treue Geschäftsführung, wie Vormünder ihren Mündeln, d. h. gemäß § 1833 BGB. für vorsätzliche und fahrlässige Pflichtverletzung. Nach außen hin haftet die Reichsanstalt nach den auf Seite 27 angeführten Grundsätzen. Die Organe setzen sich von ihrem Vorsitzenden abgesehen, nur aus ehrenamtlichen Beisitzern zusammen, die gemäß § 18 ihr Amt unentgeltlich verwalten. Diese Regelung entspricht einem die Sozialversicherung und verwandte Gebiete beherrschenden Grundgedanken,[1]) der als allgemein bekannt vorauszusehen ist, es erübrigt sich daher ein Eingehen auf Einzelheiten. Zu beachten ist nur, daß es dem Einzelnen freigestellt ist, die Berufung abzulehnen. Art. 132 RV. verlangt die Uebernahme des Beisitzeramtes nach Maßgabe der Gesetze, da das AVAVG. eine nähere Bestimmung nicht enthält, ist es dem freien Ermessen anheimgestellt, die Berufung anzunehmen oder abzulehnen. Hinsichtlich der Amtsführung unterliegen die Beisitzer, wegen ihrer beamtenähnlichen Pflichten den allgemeinen Vorschriften des Beamtenrechts. Nähere Vorschriften über Arbeitgeber und Arbeitnehmerbeisitzer enthält der § 17

[1]) § 21 RVO.; § 104 AVG.; § 25 Arb.GG.

AVAVG., während über die Vertreter der öffentlichen Körperschaften nähere Bestimmungen nicht bestehen. Daß sie weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer sein dürfen, ergibt sich aus dem Grundsatz der Drittelung.

a) Der Verpaltungsausschuß des Arbeitsamtes.

1. Den Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses des Arbeitsamtes ernennt der Vorstand der Reichsanstalt. Die Beisitzer werden an Hand von Vorschlagslisten durch den Vorsitzenden des Landesarbeitsamts berufen, die durch öffentliche Bekanntmachung in ortsüblicher Weise einzufordern sind. Die Gemeindevertreter werden nach bestimmten Richtlinien von der Aufsichtsbehörde bestellt. Da bei der Abgrenzung der einzelnen Bezirke nicht so sehr politische als wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend sein sollen, sind im § 6 AVAVG. noch besondere Vorschriften erlassen, um Zuständigkeitsstreitigkeiten zu vermeiden.

2. Zu den wichtigsten Aufgaben des Verwaltungsausschusses gehört die Geschäftsführung durch eigene Geschäftsordnung und die Etatfestsetzung. Seinen richterlichen Befugnissen als Spruchausschuß werde ich im folgenden noch ein Kapitel widmen.

b) Der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamts.

1. Die Verwaltungsauschüsse der Landesarbeitsämter sind in ihrem Aufbau dem der Arbeitsämter identisch mit dem Unterschied, daß an Stelle des Vorsitzenden des Landesarbeitsamts der Vorstand der Reichsanstalt tritt. Die Vertreter der öffentlichen Körperschaften bestellt die oberste Landesbehörde.

2. Neben der Geschäftsführung und Etatsfestsetzung liegt ihre Aufgabe vor allem in der Errichtung von Arbeitsämtern. In der Arbeitslosenversicherung stehen ihnen Entscheidungen zu, die entsprechend ihrer Wirkung auf die weiteren Bezirke den Arbeitsämtern nicht übertragen werden können. In der Finanzwirtschaft der Reichsanstalt treffen sie Entscheidungen über Abführung und Höhe der Beiträge, Feststellung des Bedarfs der einzelnen Arbeitsämter und Vorschußgewährung. Es steht ihnen m. a. W. die eigentliche Verfügung über die eingegangenen Beiträge zu.

c) Die geschäftsführenden Ausschüsse der Arbeits- und Landesarbeitsämter.

Für die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter besteht insofern noch eine Besonderheit, als sie nach § 8 AVAVG. einen geschäftsführenden Ausschuß

zu bilden haben, der als kleiner aktionsfähiger Ausschuß an die Stelle des viel zu schwerfälligen Verwaltungsausschusses tritt, jedoch nur im Rahmen des § 201 AVAVG., der ein Delegationsrecht in wichtigen Entscheidungen verbietet. Weiteren Ausschüssen können nur vorbereitende und beratende Aufgaben übertragen werden.[2])

d) Der Verwaltungsrat der Reichsanstalt.

1. Am Sitze der Reichsanstalt bestehen als unmittelbare Organe der Verwaltungsrat und der Vorstand. Aus den Aufgaben, die dem Verwaltungsrat zustehen, ergibt sich seine Stellung zum Vorstand. Allgemein steht ihm das Recht zu, grundsätzliche Anordnungen zu erlassen. Er beschließt die Satzung und die Dienstordnung, die Festsetzung des Gesamtetats, des Reichshöchstsatzes, er erläßt einheitliche Richtlinien für die produktive Arbeitslosenfürsorge, für die Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit.

2. Den Vorsitz führt der Präsident der Reichsanstalt oder einer seiner Stellvertreter. Die Zahl der Beisitzer bestimmt die Satzung im Art. 8 auf 16 für jede Gruppe. Die Vertreter der Arbeitgeber und -nehmer wählt der Reichswirtschaftsrat, die Vertreter der öffentlichen Körperschaften beruft der Reichsarbeitsminister.

e) Der Vorstand der Reichsanstalt.

1. Gemäß § 12 AVAVG. ist der Präsident der Reichsanstalt zugleich Vorsitzender des Vorstandes. Die Bestellung der Beisitzer zeigt insofern Besonderheiten, als der Reichsarbeitsminister sie auf Grund besonderer Vorschlagslisten, die von den drei Gruppen des Verwaltungsrates aufgestellt werden, bestellt. Der Regierungsvertreter[3]) sagt darüber, daß auf Grund dieser Vorschriften so etwas wie eine innere Paralleli-tät zwischen Vorstand und Verwaltungsrat gegeben sei. Sie sollen beide gleichgeartet zusammengesetzt sein, um eine ersprießliche Arbeit zu gewährleisten.

2. Der Vorstand führt die Geschäfte der Reichsanstalt und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich (cf. § 21 AVAVG.). Er hat die Stellung eines gesetzlichen Vertreters. Besondere Beschränkungen sind ihm im AVAVG. nicht auferlegt, die Vertretungsmacht ist demnach innerhalb des Aufgabenkreises der Anstalt unbegrenzt (cf. § 94 AVAVG.). Diese Bestimmungen haben vor allem ihren Grund in der Notwendigkeit einer

[2]) Weigert, Kommentar zum AVAVG., § 8, S. 116.
[3]) Stier-Somlo, Kommentar zum AVAVG., § 12, Anm. 5, S. 57.

straffen Zentralisation von Reichswegen. Es ist jedoch, wie bei den einzelnen Stellen schon dargelegt, vom Gesetz eine gewisse Selbständigkeit gewährleistet.

§ 12.

Die Spruchbehörden der Reichsanstalt.

1. Wie schon in dem Abschnitt über die Reichsaufsicht dargelegt ist, erstreckt sich diese nicht auf die Entscheidungen der Spruchbehörden. Fußend auf den allgemeinen Grundsätzen über die Unabhängigkeit der Gerichte hat man ihnen diese Selbständigkeit verliehen. Beim Arbeitsamt werden je nach Bedarf ein oder mehrere Spruchausschüsse gebildet, die sich aus dem Vorsitzenden des Arbeitsamtes oder einem seiner Stellvertreter und je einem Arbeitgeber- und -nehmerbeisitzer zusammensetzten, die dem Verwaltungsausschuß angehören. Die Rechtsprechungsbehörden der oberen Instanzen lehnen sich in ihrer Bildung und Zusammensetzung an die bestehenden Spruchbehörden der Reichsversicherungsordnung an. Die Spruchkammer des Landesarbeitsamtes besteht aus dem Vorsitzenden des Oberversicherungsamtes, in dessen Bezirk das Landesarbeitsamt seinen Sitz hat, und je einem Arbeitgeber- und -nehmerbeisitzer, die dem Oberversicherungsamte angehören. Die Bildung erfolgt durch den Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes nach Benehmen mit dem Verwaltungsausschuß und der Obersten Landesbehörde, die auch den Vorsitzenden der Spruchkammern und seinen Stellvertreter bestellt. Für die Bildung der Spruchsenate beim Reichsversicherungsamt waren die Vorschriften der §§ 98, 99 RVO. und § 157 AVG. maßgebend. Neben dem Vorsitz, den der Präsident, ein Direktor oder Senatspräsident führt, bestehen die einzelnen Senate aus einem ständigen Mitglied des Reichsversicherungsamtes oder der Hauptstelle der Reichsastalt, einem hinzugezogenen richterlichen Beamten und je einem Vertreter der Arbeitgeber und -nehmer. Die Bestellung erfolgt nach den Grundsätzen des § 31 AVAVG. durch den Reichsarbeitsminister. In den §§ 32 und 33 sind noch besondere Bestimmungen hinsichtlich der Zusammensetzung der Spruchbehörden und die Entschädigungsgrundsätze des § 18 AVAVG. enthalten.

2. Die Zuständigkeit der Spruchbehörden erstreckt sich nur auf das Gebiet der Arbeitslosenversicherung und zwar auf das Unterstützungsverfahren in der regelmäßigen Arbeitslosenversicherung, der Krisenfürsorge und der Kurzarbeiterunterstützung. Alle anderen Entscheidungen stehen den einzelnen Organen nach §§ 187 ff. zu und im Beitragsverfahren

den Versicherungsbehörden der Reichsversicherungsordnung. Zur Einlegung eines Einspruches ist nach § 170 AVAVG. jeder befugt, der an der Abänderung der Entscheidung ein berechtigtes Interesse hat. Da eine bestimmte Form für die Einlegung des Einspruches nicht vorgesehen ist, kann sie formlos geschehen. Der Spruchausschuß entscheidet über den fristgerecht eingelegten Einspruch, der keinen Suspensiveffekt bewirkt, in mündlicher und öffentlicher Verhandlung nach den allgemeinen Verhandlungsmaximen. Zur Berufung gegen Entscheidungen des Spruchausschusses sind nur Arbeitslose, der Vorsitzende des Arbeitsamtes und jeder Beisitzer des Spruchausschusses befugt. Für die Berufung gelten dieselben Vorschriften wie für den Einspruch. Für die Krisenunterstützung ist sie allerdings in erheblicher Weise nach § 181 AVAVG. eingeschränkt. Die enge Verbindung mit den Versicherungsämtern der Reichsversicherungsordnung ist wegen der allgemeinen Versicherungssätze, die dort schon ihre Ausdeutung gefunden haben, erfolgt. Der Spruchsenat des Reichsversicherungsamtes kommt entsprechend § 1716 RVO. nur für Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung in Frage. Die Entscheidungen sollen gesammelt und veröffentlicht werden, wie es allgemein mit den Urteilen anderer oberster Gerichte geschieht. Die näheren Vorschriften bringt § 182 AVAVG. Das Verfahren in sonstigen Angelegenheiten, also außerhalb des Unterstützungsverfahrens betrifft jede Art von Entscheidungen, d. h. Willensäußerungen eines Organs oder einer Amtsstelle. Diese Entscheidungen haben mit dem Spruchverfahren nichts gemein, sie unterliegen daher auch der Aufsichtstätigkeit des Reichsarbeitsministers, wie jeder andere Aufgabenkreis der Reichsanstalt (cf. § 187 — § 194 AVAVG.).

§ 13.

Die Einrichtungen außerhalb der Reichsanstalt.

a) lex Zeiß.

Gemäß § 1 AVAVG. ist die Reichsanstalt der Träger der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Damit hat das Gesetz zum Ausdruck gebracht, daß es sich um eine öffentliche, d. h. den Staat angehende Aufgabe handelt. Insofern hat also die Reichsanstalt eine Monopolstellung, die keine Konkurrenz verträgt. Daneben gibt es nach §§ 49 ff. AVAVG. private Einrichtungen, die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung betreiben. Eine Arbeitslosenversicherung außerhalb der Reichsanstalt ist gemäß § 80 AVAVG. gestattet, wenn sie die Gewähr für eine finanziell gesicherte Einrichtung

bietet. Diese Vorschrift ist lediglich mit Rücksicht auf die besonderen Einrichtungen der Firma Zeiß in Jena eingeführt worden, die für die deutsche Sozialpolitik geschichtliche Bedeutung hat.[1])

b) Die nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise.

Zu den nichtgewerbsmäßigen Einrichtungen außerhalb der Reichsanstalt gehören alle karitativen Arbeitsnachweise, sowie die der Berufsverbände. Auch Interessentenarbeitsnachweise oder die einmalige oder gelegentliche Vermittlung gehört hierher.[2]) Allgemein spricht sich das Gesetz für die Beibehaltung aller bestehenden, nicht gewerbsmäßigen Arbeitsnachweise aus, dagegen ist eine Neuerrichtung oder Wiederherstellung nur zulässig, wenn der Eigenart des Berufs und den Ansprüchen der Beteiligten an die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung auf absehbare Zeit besser bei einer solchen nichtgewerbsmäßigen Einrichtung als bei der Reichsanstalt entsprochen wird.[3]) Neben den nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen kennt das Gesetz noch andere Einrichtungen, das im § 49 AVAVG. durch den Gebrauch des Wortes „insbesondere" nur eine beispielsweise Aufzählung vornimmt, im Gegensatz zum § 44 ANG., der nur die nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise kannte. Das Aufsichtsrecht, das gemäß § 49 AVAVG. der Reichsanstalt zusteht, umfaßt die gesamte Tätigkeit dieser Einrichtungen, die durch Geschäftsführungsvorschriften des Reichsarbeitsministers genau umschrieben werden kann. Jedoch erstreckt sich die Aufsicht nicht über die Gesetz- und Zweckmäßigkeit hinaus bis zum Selbsteintritt. Es bleibt dann gemäß § 50 AVAVG. nur die Möglichkeit, die Einrichtung in die Reichsanstalt zu überführen oder sie zu schließen. Besondere Vorschriften bestehen noch hinsichtlich der seemännischen Heuerstellen im § 53 AVAVG., die ihren Ursprung haben in dem Genueser Abkommen vom 15. Juni 1920 und dem § 47 ANG. in Verbindung mit der Verordnung vom 8. X. 1924. Die Heuerstellen sind paritätische Arbeitsnachweise der wirtschaftlichen Vereinigungen der Reeder und der Seeleute.[4])

c) Die gewerbsmäßige Stellenvermittlung.

Neben der gemeinnützigen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung gibt es noch die gewerbsmäßige Stellenvermittlung, die zurückgeht auf das Stellentvermittlungsgesetz vom 2. VI. 1910. Wegen der ihr anhaftenden Mängel soll sie ab 1. I. 1931

[1]) Stier-Somlo, Kommentar zum AVAVG., S. 221, § 80.
[2]) Ebenda, S. 88, Anm. 3.
[3]) Ebenda, S. 94, Anm. 2.
[4]) cf. Verordnung vom 20. IX. 27, RGBl. Teil I, S. 187.

verboten sein. Wie aber die Praxis zeigt, wird man für manche Berufe nicht auf die gewerbsmäßige Stellenvermittlung verzichten können, sodaß trotz des Bestehens des § 55 AVAVG. über 1931 hinaus für bestimmte Berufe eine gewerbsmäßige Stellenvermittlung zuzulassen ist.[5]) Die Aufsicht der Reichsanstalt erstreckt sich hier im Gegensatz zu den nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen nur auf die fachliche Seite. Zwar sagt das Gesetz nichts Näheres darüber, aber das Bestehen des Stellenvermittlungsgesetzes, der Gewerbeordnung, sowie das Fehlen von Zwangsmitteln im AVAVG., das nur den Meldezwang nach § 56 AVAVG. kennt, läßt erkennen, daß die Vorschriften der genannten Gesetze maßgebend bleiben. Damit ist auch dem Willen ges Gesetzgebers gedient.

[5]) Stier-Somlo, Kommentar z. AVAVG., § 55, S. 100.

IV.

§ 14.

Der Schadensfall in der Arbeitslosenversicherung.

Bei der Durchführung der Aufgaben, die dem Träger der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zustehen, haben sich schon vor Inkrafttreten des Gesetzes Mängel und Unklarheiten herausgestellt, die erst im Laufe der Zeit durch Erlasse der zuständigen Stellen und durch die Rechtssprechung völlig geklärt werden können.

Die Prüfung des Schadensfalles in der Arbeitslosenversicherung erstreckt sich gemäß § 87 AVAVG. auf die Erfüllung verschiedener Voraussetzungen. Die Arbeitsfähigkeit als eine dieser Voraussetzungen definiert das Gesetz im § 88 AVAVG., nach welchem arbeitsfähig ist, wer imstande ist, durch eine Tätigkeit, die seinen Kräften und seinen Fähigkeiten entspricht und ihm unter billiger Berücksichtigung seinre Ausbildung und seines bisherigen Berufes zugemutet werden kann, wenigstens ein Drittel dessen zu erwerben, was geistig und körperlich gesunde Personen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen. Die unfreiwillige Arbeitslosigkeit steht meistens im engen Zusammenhang mit der Arbeitswilligkeit, denn jede freiwillige Arbeitslosigkeit beruht auf Arbeitsunwilligkeit. Die Schwierigkeiten, die einer genauen Prüfung dieser Voraussetzungen entgegenstehen, lassen sich wohl nie ganz aus der Welt schaffen. Zunächst kann den Arbeitgebern nicht der Vorwurf erspart bleiben, daß sie es bei der Ausstellung der Entlassungsscheine an der notwendigen Sorgfalt fehlen lassen. Außerdem verstehen manche Drückeberger Arbeitswilligkeit vorzutäuschen und doch kann ihnen kaum Arbeit vermittelt werden. Zu häufig sind die Fälle, daß Arbeitslose, denen Arbeit vermittelt wurde, sofort von den anfordernden Arbeitgebern als unbrauchbar für die betreffende Arbeit zurückgeschickt wurden, obwohl hinterher festgestellt wurde, daß sie dieser Arbeit durchaus gewachsen waren. Der Begriff der Arbeitsfähigkeit lehnt sich eng an den § 1255 RVO. an, der den Begriff der Invalidität enthält. Das AVAVG. knüpft damit an einen Rechtsbegriff an, der in der Sozialversicherung schon

vor längerer Zeit eingeführt ist und dort die Frage, die mit der hier zu beantwortenden aufs engste verwandt ist, nach allgemeiner Auffassung befriedigend gelöst hat. Daher werden etwaige Feststellungen der Versicherungsbehörden, die im Verfahren der Invalidenversicherung hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit getroffen sind, angemessen zu würdigen sein. Zwar sind die Feststellungen der Versicherungsbehörden nicht immer das ausschlaggebende Merkmal, obwohl die Vermutung dafür spricht, daß, wenn jemand Invalidenrente erhält, er nicht mehr arbeitsfähig im Sinne des § 88 AVAVG. ist. In der Praxis haben sich im Laufe der Jahre hinsichtlich der Prüfung der Arbeitsfähigkeit Übelstände herausgestellt, deren Abstellung die Versicherung von dem Hemmschuh der Dauerunterstützten befreien könnte. Daß Gemeinden, um den Wohlfahrtsetat zu entlasten, Wohlfahtrsunterstützungsempfänger an die Erwerbslosenfürsorge abgaben, ist offenes Geheimnis. Die Verlängerung der Anwartschaftszeit von 13 auf 26 Wochen beseitigt zwar in etwas die Mißstände, andererseits ist es aber nicht leicht, den sogenannten halben Arbeitskräften Arbeitsunfähigkeit einwandfrei nachzuweisen, weil sie oft noch arbeitswillig sind. Man hilft sich heute mit ärztlichen Attesten. Es gehört jedoch zu den Seltenheiten, daß ein Arzt einen Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt völlig untauglich schreibt. Nach einer Entscheidung des Reichsamts für Arbeitsvermittlung vom 4. I. 1922 [1]) ist als erwerbsunfähig im Sinne der Erwerbslosenfürsorge nicht schlechthin der zu betrachten, der nach ärztlichem Gutachten erwerbsunfähig ist, sondern auch, wer derart in der Erwerbsfähigkeit beschränkt ist, daß er auch bei günstigster Arbeitsmarktlage keine Aussicht hat, Arbeit zu finden. Diesem Bescheide kann man vorbehaltlos zustimmen; denn er macht die Arbeitsfähigkeit nicht von einem ärztlichen Gutachten abhängig, sondern betrachtet sie als eine arbeitsmarktpolitische Angelegenheit, die gleich Arbeitsvermittlungsfähigkeit zu setzen ist. Die Schwierigkeiten, die sich dabei ergeben, sollen nicht verkannt werden, da die Vermittlungsfähigkeit im wesentlichen von der mehr oder weniger günstigen Konjunktur abhängt. Das AVAVG. gibt keine Handhabe für eine durchgreifende Änderung. Arbeitslose, die ein Attest eines Arztes beibringen, daß sie noch für leichte Arbeit zu gebrauchen sind, sind in der Praxis nicht oder nur in den seltensten Fällen vermittlungsfähig und trotzdem haben sie, da die Voraussetzungen des § 88 AVAVG. erfüllt sind, Anspruch auf Unterstützung. Vor allem § 88 Abs. 3 AVAVG. deutet darauf hin, daß ein Teil der Arbeitslosen aus alten, nicht mehr vermittlungsfähigen Leuten bestehen wird, wenn er bestimmt, daß Arbeitnehmer, für die während 26 Wochen Beträge be-

[1]) Reichsarbeitsblatt 1922, S. 123.

zahlt sind, nur dann als arbeitsunfähig angesehen werden dürfen, wenn sich ihr körperlicher oder geistiger Zustand nach dem Ausscheiden aus der Beschäftigung, während der die Beiträge gezahlt wurden, so verändert hat, daß sie als arbeitsunfähig im Sinne des § 88 Abs. 1 AVAVG. angesehen werden können. Sicherlich entspricht diese Vorschrift der Billigkeit, andererseits ist aber zu berücksichtigen, daß der arbeitsunfähige Arbeitnehmer immer noch den Anspruch auf Invalidenrente hat.

§ 15.

Gründe zur Ablehnung der angebotenen Arbeit.

Aus § 87 AVAVG. in Verbindung mit § 90 AVAVG. geht hervor, daß der Arbeitslose nicht bereit sein muß, seine Arbeitskraft auf jede mögliche Weise zu verwerten, sondern es berechtigte Gründe gibt, auf Grund derer er eine Arbeit ablehnen darf, ohne den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu verlieren. § 90 Abs. 2 Satz 1 gibt dem Arbeitslosen das Recht, eine Arbeit, für die nicht der tarifliche oder der im Beruf ortsübliche Lohn gezahlt wird, abzulehnen. Als Tariflohn ist jedes Arbeitsentgelt anzunehmen, das nach Höhe und Art durch einen Tarifvertrag im Sinne der Verordnung über Tarifverträge vom 23. XII. 1918 geregelt ist. Unter ortsüblichem Lohn ist der am Beschäftigungsort des Arbeitslosen übliche Lohn zu verstehen, über dessen Höhe gegebenenfalls die Spruchbehörden der Arbeitslosenversicherung entscheiden. Es ist nicht zu verkennen und findet auch in der Praxis Bestätigung, daß diese Vorschrift manchem Arbeitslosen eine willkommene Gelegenheit bietet, die Aufnahme zugewiesener Arbeit zu verweigern. § 90 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 gibt zunächst nicht allgemein das Recht, eine Arbeit deswegen abzulehnen, weil sie geringer entlohnt als die Tätigkeit, die der Arbeitnehmer vorher ausgeübt hat. Berufsfremde Arbeit kann er nur dann ablehnen, wenn diese in einer sozial minderentlohnten Setllung ausgeübt werden soll. Da jedoch der Gesetzgeber durch diese Vorschrift keine chronische Arbeitslosigkeit heranzüchten wollte, bestimmt § 90 Abs. 3 AVAVG., daß nach Ablauf von 9 Wochen seit Beginn der Unterstützung die Annahme und der Antritt einer Arbeit nicht mehr abgelehnt werden kann, weil sie dem Arbeitslosen nach seiner Vorbildung oder früheren Tätigkeit nicht mehr zugemutet werden kann, es sei denn, daß ihm die Ausübung erhebliche Nachteile für sein späteres Fortkommen bringen würde oder der Verwaltungsrat der Reichsanstalt die Frist von neun Wochen verlängert hat. Bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit dagegen steht dem Arbeitslosen nicht das Verweigerungsrecht

zu, es sei denn, daß die Ausnahmen wie vorher vorliegen, und zwar begründet das Gesetz[2]) dies mit der besonderen Art der Arbeitslosigkeit. Eine Reihe von Berufen unterliegen nicht so sehr den Konjunkturschwankungen als anderen Anlaässen, die durch die Eigenart des Berufs bedingt sind. Diese höhere Risiko der berufsüblichen Arbeitslosigkeit bedingt auch höhere Pflichten, daher wird hier von vorneherein eine erhöhte Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme auferlegt. Ein Beispiel aus der Praxis zeigt, zu welch merkwürdigen Ergebnissen die Vorschriften des § 90 führen können. Einem Maurer wurde eine Stelle als Maurer in einer Fabrik angewiesen. Da jedoch der tarifliche Stundenlohn 1,14 M. betrug und der neue Arbeitgeber nur 82 Pfg. zahlte, weigerte sich der Maurer auf Grund des § 90 Abs. 1 Satz 1, die Arbeit aufzunehmen. Andererseits ist demselben Maurer, der zu den berufsüblich Arbeitslosen zählt, nicht die Möglichkeit gegeben, eine zugewiesene berufsfremde Arbeit abzulehnen, es sei denn, daß ihm die Ausübung erhebliche Nachteile für sein späteres Fortkommen bringen würde. Sogar dann hat er kein Ablehnungsrecht, wenn für die zugewiesene Arbeit ein geringerer Lohn bezahlt wird. Die Tarifgebundenheit zwingt Arbeitgeber wie -nehmer dazu, die festgelegten Lohnbedingungen innezuhalten, insofern bedurfte es gar nicht einmal der Vorschrift des § 90 Abs. 2 Satz 1. Die Wahrung der Tariftreue zeitigt hier Ergebnisse, die sicherlich nicht im Sinne des Gesetzgebers liegen.

§ 16.

Die Pflichtarbeit in der Arbeitslosenversicherung.

Die Pflichtarbeit, die ihren Ursprung im § 14 der Erwerbslosenfürsorgeverordnung hat, hat sich als eine Maßnahme bewährt, die den schädlichen Folgen der unfreiwilligen Muße entgegenwirkt. Von rechtlicher Bedeutung ist vor allem, daß die Pflichtarbeit kein Arbeitsverhältnis im üblichen Sinne begründet, infolgedessen finden die Vorschriften über den Arbeitsvertrag auf dieses Rechtsverhältnis keine Anwendung. Der Sozialversicherung unterliegen die Pflichtarbeiter nur insoweit, als das AVAVG. es in den §§ 117—129 vorschreibt. Die Vorschriften mußte das Gesetz einfügen, weil die Versicherung ein Beschäftigungsverhältnis voraussetzt; dagegen werden die Pflichtarbeiter von der Unfallversicherung ohne weiteres erfaßt, da diese nach der anerkannten Auslegung des § 544 nicht das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses voraussetzt. Ein Eingehen auf die Absätze 2, 3, 4

[1]) Weigert, Kommentar zum AVAVG., § 95, S. 274; Stier-Somlo, Kommentar zum AVAVG., § 95, S. 286.

des § 91 erübrigt sich, obwohl gerade der § 91 Abs. 2 nicht klar gefaßt ist. Wichtiger ist die Bestimmung des 5. Absatzes, der besagt, daß der Verwaltungsausschuß des zuständigen Arbeitsamtes über die Durchführung der Pflichtarbeit nähere Bestimmungen zu treffen hat. Er hat die Arbeiten auszuwählen und Bestimmungen über die Höchstdauer zu treffen. Damit sind ihm Rechte und Pflichten auferlegt, die er nicht erfüllen kann. Gemäß § 200 AVAVG. wirken auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung die Vertreter der öffentlichen Körperschaften nicht mit. Die Vorschrift entspricht dem allgemeinen Grundsatz der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, wie er im Gesetze verankert ist. In diesem Falle ist er jedoch nicht anzuerkennen; denn es ist den Verwaltungsausschüssen praktisch unmöglich, ohne die Gemeinden zusätzliche, gemeinnützige Arbeit bereitzustellen. Es muß sich daher der Verwaltungsausschuß mit den Gemeinden in Verbindung setzen, und ob zwischen beiden eine Einigung über die Art der Pflichtarbeit zustande kommt, ist fraglich. Außerdem können Beschlüsse über die Pflichtarbeit nur vom Verwaltungs- und nicht vom geschäftsführenden Ausschuß gefaßt werden (§ 201 AVAVG.), wenn mindestens zwei Drittel der gewählten Mitglieder zustimmen. Es ist daher Herrn Direktor Engelmann vom öffentlichen Arbeitsnachweis Mainz zuzustimmen, wenn er sagt, daß für die praktische Durchführung des Gesetzes mit dieser Vorschrift nichts anzufangen ist.

Allerdings ist es m. E. nicht fraglich, ob der gesamte Verwaltungsausschuß über jede einzelne Arbeit oder über den Erlaß der Bestimmungen mit zwei Drittel Mehrheit zu entscheiden hat, dann wäre allerdings, wie Engelmann ausführt, jede Pflichtarbeit fast unmöglich gemacht, trotz zwingender Bestimmungen. Aus dem ersten Satz des Abs. 5 § 91 „der Verwaltungsausschuß des Arbeitsamts, daß nach § 16 für die Unterstützung zuständig ist, trifft über die Durchführung nähere Bestimmungen, wählt insbesondere die Arbeiten aus und setzt die Höchstarbeitsdauer fest" geht allgemein hervor, daß der Verwaltungsausschuß nähere Bestimmungen über die Durchführung der Pflichtarbeiten zu erlassen hat und nicht, daß er jede einzelne Arbeit zu genehmigen hat.

§ 17.

Die Anwartschaft und Arbeitslosmeldung, insbesondere die Ausnahmen des § 95 Abs. 1.

Ein weiteres Erfordernis für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung ist die Erfüllung der Anwartschaftszeit. Die gesetzlichen Bestimmungen, die für die Auslegung der zahlreichen Fragen über die Anwartschaft von Bedeutung sind,

sind in § 95 AVAVG. enthalten. Für die Reichsanstalt bildet die Anwartschaftszeit insofern die finanzielle Grundlage der Versicherung, als sie die Leistungen mit den Beiträgen verknüpft.[1]) Für den Arbeitnehmer ist sie die Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung, sie bringt bei Eintritt des Schadensfalles den Anspruch zur Entstehung. Die Tatsache der Erfüllung der Anwartschaft gibt dem Versicherten ein bedingtes Recht, das durch den bloßen Hinzutritt des Versicherungsfalles, ohne daß es noch einer Erwerbshandlung bedürfte, zum Anspruch wird, dessen Erfüllung in dem durch das Gesetz geordneten Rechtszuge durchgesetzt werden kann. Infolgedessen ist die Arbeitslosenmeldung, da der Anspruch unabhängig von ihr entsteht, keine Rechtshandlung, die zum Erwerb der Anwartschaft notwendig, sondern nur eine Rechtshandlung, die auf die Geltendmachung des bereits entstandenen Anspruchs gerichtet ist. Insofern hat sie allerdings materiell-rechtliche Bedeutung, als die verspätete Arbeitslosmeldung durch Zeitablauf zum Verluste des Anspruches führen kann. Die Anwartschaftszeit des § 95 ist erfüllt, wenn der Arbeitslose in den letzten 12 Monaten während 26 Wochen in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gestanden hat. Damit wurde ein wesentlicher Teil der Mißbräuche, unter denen die Erwerbslosenfürsorge lange Zeit zu leiden hatte, beseitigt; denn anfangs wurde die Unterstützung ohne Anwartschaftszeit gewährt und erst die Verordnung vom 16. II. 24 führte im § 4 eine Anwartschaftszeit von 13 Wochen ein.

Wenn das Gesetz im § 95 einmal von Erfüllung der Anwartschaftszeit und im Absatz 4 von Erwerb der Anwartschaft spricht, so macht das keinen Unterschied. „Erwirbt der Arbeitslose durch erneute Beschäftigung eine neue Anwartschaft," heißt nichts Anderes, als daß die Anwartschaftszeit erfüllt ist.[2]) Maßgebend für den Erwerb der Anwartschaft ist eine versicherungspflichtige Beschäftigung, und zwar nur soweit, also § 69 AVAVG. die Versicherungspflicht umschreibt. Die Beschäftigungszeit von 26 Wochen braucht nicht im Gegensatz zu dem Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 28. XII. 1926 zusammenhängend verlaufen, wie aus § 95 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 99 Abs. 1 Satz 3 hervorgeht. Es genügt, daß die 26 Wochen versicherungspflichtige Beschäftigung in einen Zeitraum von 12 Monaten fallen, der dem Tage der Arbeitslosmeldung unmittelbar vorausgeht. Liegt eine längere versicherungspflichtige Beschäftigung vor, so hat das keine weitere Bedeutung für die Anwartschaft, vor allem kann der über 26 Wochen hinausgehende Teil nicht für eine neue Anwartschaft aufgespart werden, sonst hätte ein Arbeitnehmer,

[2]) Weigert, Kommentar zum AVAVG., S. 274, § 95; Söhnlein, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. , S. 648.

[3]) Bescheid d. RArb.Min. vom 8. XII. 24, RArbBl. 1925, S. 2.

der 10 Jahre eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat, 20 Anwartschaften erworben, m. a. W. er hätte bei einer eventuellen Arbeitslosmeldung Anspruch auf 10 Jahre Arbeitslosenunterstützung. § 95 Abs. 4 sagt daher auch, daß durch erneute Beschäftigung eine neue Anwartschaft erworben wird und die früheren Anwartschaften erlöschen.

Für den Ersterwerb der Anwartschaft ist zu beachten, daß, da der Tag der Arbeitslosmeldung für die Berechnung der 12 Monatsfrist maßgebend ist, sich die Anwartschaft in steter Bewegung befindet. Meldet sich z. B. ein Arbeitnehmer am 1. III. 28 arbeitslos, so beginnt die Frist am 1. III. 27 und endigt am 29. II. 28. Fällt nur ein Tag aus dieser Frist heraus, so hat er regelmäßig keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Bei dauernd beschäftigten Arbeitnehmern tritt diese Erscheinung kaum zutage; denn für jeden aus der 12 Monatsfrist herausfallenden Tag wird ein neuer hinzuerworben.

Während des Bezuges der Arbeitslosenunterstützung ist nicht etwa an jedem Tage zu prüfen, ob jeweils die Anwartschaft noch erfüllt ist, wie dies zeitweise für die Erwerbslosenunterstützung maßgebend war.[3])

Von Bedeutung ist die Prüfung der Anwartschaft in folgender Hinsicht: bei Unterbrechung der Unterstützung ist, wenn bei erneutem Eintritt der Arbeitslosigkeit und erneuter Antragsstellung keine neue Anwartschaft vorliegt, erneut zu prüfen, ob die Anwartschaft auf die Restunterstützung auch dann noch vorliegt. Dieser Rechtssatz, der von Weigert,[4]) Söhnlein[5]) und Adam[6]) anerkannt wird, wird von Denker[7]) bestritten, der annimmt, daß der Rechtsanspruch auf Unterstützung nur verjähren kann durch Ablauf der 26wöchigen Bezugsdauer, weil gemäß § 99,1 Abs. 1 AVAVG. der Anspruch erschöpft ist, wenn die Unterstützung für insgesamt 26 Wochen gewährt ist. Aus dem § 95 geht jedoch einwandfrei hervor, daß eine Prüfung, ob die Anwartschaft auf die Restunterstützung noch erfüllt ist, vom Gesetz verlangt wird, wenn es heißt, daß in die Frist von 12 Monaten diejenige Zeit nicht eingerechnet werden darf, während der der Arbeitslose eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat, die nicht nur zur Erfüllung einer neuen Anwartschaft ausreicht, oder Arbeitslosenunterstützung erhielt, ohne seinen Anspruch auf die Unterstützung zu erschöpfen. Der Regierungsvertreter,[8]) der zum § 95 Stellung nahm, führte u. a. aus, daß die Anwartschaft auf keinen Fall unbegrenzt aufrecht erhalten werden soll. Man

[4]) Weigert, Kommentar z. AVAVG., § 95, Anm. 5, Nr. 2.
[5]) Söhnlein, in Arbeit und Beruf, Nr. , S. 619.
[6]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 2, S. 36.
[7]) Denker, zit. nach Adam in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 2, S. 35.
[8]) Zitiert nach Stier-Somlo, AVAVG., § 95, S. 287.

könne einem Manne, der 12 Jahre als selbständiger Unternehmer gearbeitet und aus irgend einem Grunde das Unternehmertum aufgegeben hat und sich nun besinnt, daß er aus früheren Jahren einen Anspruch hat, keine Unterstützung geben. Diese Ausführungen beziehen sich zwar auf unbenützte Anwartschaften, es läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß diese Erwägungen für Restunterstützungen in gleicher Weise gelten, wenn man die Konsequenzen betrachtet, die sich aus der Ansicht Denkers ergeben. Ein Arbeitsloser, der 4 Monate Arbeitslosenunterstützung bezogen hat, wird selbständiger Unternehmer und nachdem er nach 12 Jahren sein Unternehmertum aus irgend einem Grunde aufgibt, besinnt er sich darauf, daß er noch einen Restanspruch von 2 Monaten aus seiner damaligen Anwartschaft hat. Aus diesem Beispiel erhellt jedenfalls, daß diese Ansicht in der Praxis zu unüberwindbaren Schwierigkeiten führen kann.[9])

Der Fall des § 95 Abs. 2 ist auch deshalb von Bedeutung, weil er nicht nur verhüten will, daß eine einmal erworbene Anwaltschaft durch Zeitablauf verloren geht, auch die für den erstmaligen Erwerb einer Anwartschaft rechnenden Teilzeiten sollen dadurch vor frühzeitigem Verlust bewahrt werden. Zwar ist der Wortlaut des Gesetzes nach der gegenteiligen Ansicht einer derartigen Auslegung abhold, es heißt nämlich: in der Frist von 12 Monaten wird diejenige Zeit nicht eingerechnet, während der der Arbeitslose eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat, die nicht zur Erfüllung einer neuen Anwartschaftszeit ausreicht. Danach scheint dem Gesetzgeber nur der Fall der Unterbrechung eines schwebenden Unterstützungsfalles vorgeschwebt zu haben.[10]) Zieht man aber zum Vergleich die 4. Ausführungsverordnung zur Erwerbslosenfürsorgeverordnung in der Fassung vom 27. X. 26 heran,[11]) auf die auch die Begründung des Gesetzes[12]) hinsichtlich des § 95 Abs. 2 Satz 2 verweist, so erhellt aus dieser, daß in die 12 Monatsfrist auch bei Ersterwerb eine Beschäftigung unter 3 Monaten nicht eingerechnet wurde. Auch Stier-Somlo[13]) stellt die Ausnahme des § 95 Abs. 2 Nr. 2 dem Art. 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. Ausführungsverordnung gleich ohne allerdings näher auf diese Frage einzugehen. Außerdem finden nach übereinstimmender Ansicht Nr. 1, Nr. 3, Nr. 6 des § 95 AVAVG., sowohl bei der aus Anlaß der erstmaligen Arbeitslosmeldung stattfindenden Prüfung, als auch bei der wiederholten Arbeitslosmeldung

[9]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft 2, S. 36.
[10]) Söhnlein, in Arbeti und Beruf, Heft Nr. , S. 654/55.
[11]) RGBl., Teil I, S. 481.
[12]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 2, S. 36.
[13]) Stier-Somlo, Kom. z. AVAVG., § 95, S. 287, Anm. 3 b.

innerhalb des gleichen unterbrochenen Unterstützungsfalles Anwendung, es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb im Falle Nr. 2 die Regelung eine andere sein soll. Alle Ausnahmen des § 95 AVAVG. gelten aber nur insoweit, als der Arbeitslose in den letzten 3 Jahren vor dem Tage der Arbeitslosmeldung in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gestanden hat. Dabei ist es natürlich möglich, daß in den nach § 95 Abs. 2 rückwärtsverlängerten Zeiten, wiederum Zeiten liegen, die nach § 95 Abs. 2 aus Rückrechnungszeiten zusammengesetzt sind. Dagegen darf um einen Teil einer versicherungspflichtigen Beschäftigung, die eine alte Anwartschaft begründet hatte, nicht zurückgerechnet werden. Adam [14]) stellt diese Regel auf und beweist sie an einem umständlichen Beispiel. M. Erachtens ergibt sich diese Regelung aus folgenden Erwägungen: Hat ein Arbeitnehmer auf Grund der Anwartschaftszeit und nachfolgenden Arbeitslosmeldung Arbeitslosenunterstützung bezogen, so kann er nicht später noch einmal einen Teil dieser Anwartschaft für erneute Arbeitslosenunterstützung, wenn er inzwischen etwa 3 Monate eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat, geltend machen, sonst würde die für den ersten Bezug von Arbeitslosenunterstützung geltende Anwartschaftszeit nochmal für den zweiten Bezug von Unterstützung maßgebend sein. Ebenso darf um die Zeit, während der Arbeitslose Arbeitslosenunterstützung bis zur Erschöpfung des Anspruchs erhält, nicht zurückgerechnet werden.

§ 18.

Die Krisenunterstützung.

Von nicht geringerer Bedeutung sind die Vorschriften des § 101 AVAVG. über die Krisenunterstützung. Sie soll keine ständige Einrichtung sein, sondern nur zur Bekämpfung außerordentlicher Notstände dienen und ist je nach Lage des Arbeitsmarktes zuzulassen und seinen örtlichen und beruflichen Verschiedenheiten anzupassen. [1]) § 101 AVAVG. stellt daher nur den Rahmen dar, der durch die Verordnung über die Krisenunterstützung vom 28. IX. 27 [2]) ausgefüllt wurde. [3]) Im Gesetz steht sie zwar in dem Abschnitt „Versicherungsleistungen", trotzdem ist sie aber nicht als eine Versicherungsleistung anzusprechen, da sie nicht Versicherungsgrundsätzen folgt. Finanziert wird sie gemäß § 167 AVAVG. zu

[14]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft 2, S. 36.
[1]) Stier-Somlo, Kom. z. AVAVG., § 101, S. 297.
[2]) RArbBl., S. 441.
[3]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 3, S. 1.

vier Fünftel vom Reich und zu ein Fünftel von der Gemeinde. Andererseits bestimmt § 203 AVAVG., daß Leistungen, die nach dem AVAVG. gewährt werden, keine Leistungen der öffentlichen Fürsorge sind. Nach Fründt[4]) kann die Krisenunterstützung nur als eine öffentliche Fürsorgemaßnahme angesprochen werden, da es voll und ganz dem Kennzeichen öffentlicher Fürsorge entspreche, daß Höhe und Dauer der Krisenunterstützung, sowie der Kreis der Unterstützungsempfänger dem ministeriellen Ermessen anheim gegeben sei. Der Begriff als solcher lasse sich nicht durch gesetzliche Vorschriften einengen, sondern er beziehe sich auf jede Unterstützung hilfsbedürftiger Personen aus öffentlichen Mitteln und zwar ohne Rücksicht darauf, ob für die Unterstützung besondere Tatbestände nachzuweisen seien oder nicht. § 203 AVAVG. sei daher nur so zu verstehen, daß die Arbeitslosen- und Krisenunterstützung nicht zu den als öffentliche Fürsorge bezeichneten Maßnahmen gezählt werden solle. Auch Stier-Somlo[5]) betrachtet die Krisenunterstützung als eine reine Fürsorgemaßnahme, auf Grund der Bedürftigkeitsprüfung. Er sagt allerdings einige Zeilen weiter, daß es im Gesetz durch den § 203 AVAVG. ausdrücklich klargestellt sei, daß die Krisenunterstützung keine Leistung der öffentlichen Fürsorge sei. Adam[6]) glaubt das Gesetz nicht anders deuten zu können wegen der Worte „abweichend von den Vorschriften der §§ 95—99" im § 101 Abs. 1 Satz 1. Er legt diese Worte einschränkend aus, d. h. nur insoweit im § 101 von den genannten Paragraphen abweichende Bestimmungen getroffen sind, gelten für die Krisenunterstützung hinsichtlich der Anwartschaft und Erschöpfung des Anspruchs auf Unterstützung besondere Vorschriften. Das Gesetz hätte sich besser ausgedrückt, wenn es gesagt hätte: „Abweichend von den Vorschriften der Arbeitslosenunterstützung". Es sei daher die Krisenunterstützung keine Leistung der öffentlichen Fürsorge, sondern eine besondere Fürsorgeform, die zwischen öffentlicher Fürsorge und Versicherung eine Mittelstellung einnehme. Die Ansicht Adam's hat viel für sich, ist aber trotzdem abzulehnen. Offensichtlich räumt er der Krisenunterstützung diese Sonderstellung ein, weil ihm die Konsequenzen, die sich aus der anderen Meinung ergeben, nicht zusagen. Ist nämlich die Krisenunterstützung als eine öffentliche Fürsorgemaßnahme anzusehen, so sind die Worte: „Abweichend von den Vorschriften der §§ 95—99" dahin auszulegen, daß die genannten Paragraphen nur in dem Umfang auf die Krisenunterstützung anzuwenden sind, als es § 101 AVAVG. festsetzt. Es kommt

[4]) Fründt, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 5.
[5]) Stier-Somlo„ Kom. z. AVAVG., § 101, S. 298.
[6]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 3, S. 66.

dann eine versicherungspflichtige Beschäftigung, die für die Krisenfürsorge ausreicht, für eine eventuelle spätere Arbeitslosenunterstützung nochmals mit in Betracht,[7]) da der Grundsatz, daß ein und dieselbe Beschäftigungszeit nicht zweimal zum Erwerb der Anwartschaft herangezogen werden kann, nur für die Arbeitslosenunterstützung gilt. Auch der Präsident der Reichsanstalt[8]) vertritt diesen Standpunkt, allerdings vorbehaltlich einer Entscheidung im Rechtszuge. Es kommt für die Entscheidung der Frage, ob der Krisenunterstützte nach neuer Beschäftigung eine Anwartschaft auf Arbeitslosenunterstützung erworben hat, lediglich darauf an, ob er bei erneuter Arbeitslosmeldung in den letzten 12 Monaten 26 Wochen versicherungspflichtge Beschäftigung aufweisen kann. Hierbei sollen auch Beschäftigungszeiten verwendet werden, die bereits zur Begründung der Anwartschaft auf die frühere Krisenunterstützung herangezogen worden sind. Sämtliche angeführten Grundsätze, die für die Krisenunterstützung maßgebend sind, haben unbedingt den Charakter der öffentlichen Fürsorge, dabei ist noch zu beachten, daß die Krisenunterstützung nur eine Sonderunterstützung ist, die neben der Arbeitslosenunterstützung hergeht und nicht an ihre Stelle treten soll, dafür wird sie ja auch nur in wirtschaftlichen Krisenzeiten gewährt (cf. § 101 AVAVG.). Damit sind auch die Schwierigkeiten, die Adam bei der sinngemäßen Anwendung des § 95 Abs. 4 nicht zu lösen vermag, behoben.

Die Krisenunterstützung wird gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 AVAVG., wie schon erwähnt, gewährt, wenn die Anwartschaft nach § 95 AVAVG. nicht erfüllt ist, jedoch eine 13-wöchige versicherungspflichtige Beschäftigung bestanden hat. Gemäß § 101 Abs. 1 Satz 2 wird sie bei Erschöpfung des Anspruchs für 6 Berufsgruppen gewährt, gemäß der Verordnung vom 28. 9. 1927.[9]) Die Prüfung der Anwartschaft fällt hier weg, dagegen muß gemäß § 101 AVAVG. die Bedürftigkeit bei der Ueberführung von der Arbeitslosenunterstützung in die Krisenunterstützung geprüft werden. Die Ueberführung hat nicht von Amtswegen zu geschehen, sondern nur auf Antrag des Arbeitslosen im Gegensatz zum früheren Recht das keinen Antrag kannte, da auch die Erwerbslosenunterstützung nur bei Vorliegen der Bedürftigkeit gewährt wurde.[10]) Die Krisenunterstützung wird normalerweise unmittelbar im Anschluß an die Arbeitslosenunterstützung gewährt, eine besondere Wartezeit ist nicht vorgeschrieben.

---

[7]) Fründt, in Arbeit und Beruf, S. 126.
[8]) Beilage 6/28 zum Arbeitsmarktanzeiger Nr. 1 vom 3. I. 1928.
[9]) Verordnung über Krisenunterstützung für Arbeitslose vom 28. September 1927, RGBl., Teil I, S. 315.
[10]) cf. Adam, in Arbeit und Beruf, Heft 3, S. 68.

Stellt nun ein Arbeitsloser aus Unkenntnis nach der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung erst den Antrag und liegt dementsprechend bis zur Ueberführung in die Krisenfürsorge ein unterstützungsfreier Zeitraum dazwischen, so ist dem Arbeitslosen vom Tage der Antragstellung an Krisenunterstützung zu gewähren. Nach Adam [11]) ist nicht nur in diesem Falle, sondern auch bei vorübergehender versicherungspflichtiger Beschäftigung von nicht allzu langer Dauer dem Arbeitslosen die Krisenunterstützung zu gewähren. Grundsätzlich ist dem zuzustimmen, da es nicht die Absicht des Gesetzgebers sein kann, Personen, die nur ganz kurze Zeit nach Erschöpfung des Anspruchs Arbeit verrichten, schlechter zu stellen. Zunächst wird der erste Fall wohl kaum eintreten können, da in der Praxis jeder Arbeitslose auf eine eventuelle Krisenunterstützung nach Erschöpfung des Anspruchs aufmerksam gemacht wird. Weshalb dann aber Adam, wenn trotzdem ein solcher Fall vorkommt, dem Arbeitslosen erst nach einer Wartezeit gemäß § 110 AVAVG., auf den ich im § 19 zu sprechen komme, die Krisenunterstützung gewähren will, ist nicht einzusehen. Auch im zweiten Falle kann eine Wartezeit gemäß § 110 AVAVG. nicht eintreten, wenn man folgendes erwägt: die Zeit, die zwischen Erschöpfung des Anspruchs und Ueberführung in die Krisenunterstützung liegen darf, ohne daß der Anspruch auf Krisenunterstützung verloren geht, ist schwer zu begrenzen. Diese Aufgabe steht, wie Adam ausführt, der Rechtssprechung zu. Jedenfalls aber darf die Zeit nicht über 6 Wochen hinausdauern, da dann die Gefahr der Dauerarbeitslosen wieder zu groß ist. Gemäß § 110 Abs. 2 Satz 1 ist in solchen Fällen die Unterstützung mit dem Tage der Arbeitslosmeldung zu gewähren. Daß diese Annahme auch dem Sinne des ß 110 AVAVG. entspricht, leuchtet ohne weiteres ein; denn eine Notlage ist im gewissen Sinne vorhanden, wenn jemand Arbeitslosenunterstützung bezogen hat, die natürlich nicht so hoch bemessen ist, wie ein Arbeitsentgelt. Anders ist es, wenn ein Arbeitsloser nach Anordnung der Krisenunterstützung kurze Zeit eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausübt, eine derartige Unterbrechung zuzulassen. [12]) Der Lösung, die Adam vorschlägt ist zuzustimmen, nur hinsichtlich der Wartezeit komme ich aus § 110 AVAVG. heraus zu einer anderen Ansicht. Daß bei Vorliegen der beiden Voraussetzungen des § 101 AVAVG. die erstere vorzugehen hat, ist m. E. selbstverständlich; denn nach 14wöchiger Beschäftigung einem Arbeitslosen Krisenunterstützung zu gewähren, weil er vor 3 Monaten den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erschöpft hat, ist ein Unding.

[11]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 3, S. 68.
[12]) Adam, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 3, S. 68.

§. 19.

Die Bedeutung und Dauer der Wartezeit.

Da, wie die Begründung zum § 110 AVAVG. bemerkt, Arbeitslosigkeit von kurzer Dauer, wie sie zu den normalen Vorkommnissen des Wirtschaftslebens gehört, regelmäßig ohne Arbeitslosenunterstützung ertragen werden kann, der Arbeitnehmer pflegt sein letztes Geld erst beim Verlassen seiner Stellung zu erhalten, muß der Anspruch auf Unterstützung, wenn nicht die öffentlichen Arbeitsnachweise in einem Wust von Anträgen und Verfahren über kleinste Beträge ersticken wollen, in solchen Fällen versagt bleiben. § 110 AVAVG. bestimmt daher, daß die Arbeitslosenunterstützung nach Ablauf von 7 Tagen seit dem Tage der Arbeitslosmeldung zu gewähren ist. Es fragt sich, ob der Tag der Arbeitslosmeldung in die 7 Tage mit einzurechnen ist oder nicht. Weigert [1]) will für die Berechnung der Wartezeit weder den Tag der Arbeitslosmeldung noch den ersten Unterstützungstag mitgerechnet wissen. Die 7 Tage müssen voll dazwischen liegen und zwar beruft er sich auf § 124 RVO. in Verbindung mit § 199 AVAVG., der eine Frist, deren Anfang sich nach einem Zeitpunkt richtet, mit dem Tage, der auf den Zeitpunkt folgt, beginnen läßt. Gemäß einer Entscheidung des Landesarbeitsamts Niedersachsen in Osnabrück [2]) ist die Ausdrucksweise des Gesetzes im Abs. 1 nicht deutlich genug, aber die Worte des 2. Absatzes: die Unterstützung wird mit dem Tage der Arbeitslosmeldung gewährt, ergäbe einwandfrei den Sinn des Gesetzes, also müßte auch im ersten Falle der Tag der Arbeitslosmeldung mit in die Karenz- bezw. Wartezeit eingerechnet werden. Mit derselben Sicherheit läßt sich aus dem § 110 AVAVG. die gegenteilige Ansicht vertreten, ganz abgesehen von den Argumenten, die Weigert anführt. Die Gegenüberstellung der Worte „seit dem Tage“ und „mit dem Tage“ im 1. und 2. Absatz deutet darauf hin, daß der Gesetzgeber beide Fälle verschieden behandelt wissen wollte. Dieser Streit hat durch einen Erlaß des Vorsitzenden der Reichsanstalt vom 17. II. 28 seine Erledigung gefunden, auf Grund dessen einheitlich der Tag der Arbeitslosmeldung einzurechnen ist. Im übrigen ist durch einen Erlaß des Verwaltungsrats der Reichsanstalt die Karenzzeit auf 3 Tage abgekürzt worden, damit ist der Rechtzustand derselbe wie in der Erwerbslosenfürsorge geblieben. Gleichzeitig ist die Frist

[1]) Weigert, Kom. z. AVAVG., § 110.

[2]) Entscheidung d. Spruchkammer des Landesarbeitsamts Niedersachsen vom 26. II. 28, zit. nach Heft 2 der Rechtsprechung in der Arbeitslosenversicherung.

für berufsüblich Arbeitslose auf 2 bezw. 3 Wochen verlängert worden auf Grund der erwähnten Verordnung in Verbindung mit § 110 Abs. 3 Satz 2. Die längere Wartezeit kommt nur für Arbeitnehmer solcher Betriebe in Frage, die in unmittelbarer Folge von Witterungsverhältnissen alljährlich in der Regel eingeschränkt oder zeitweilig eingestellt werden. Pflegen berufsübliche Arbeitslose Ersatzarbeit zu übernehmen und können sie diese nicht finden, so kann das zuständige Landesarbeitsamt für einzelne Betriebe die Karenzzeit auf eine Woche zu verkürzen (cf. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung). Wichtig ist, daß die Verordnung im Art. 2 von den Betrieben ausgeht und nicht von den einzelnen Berufsgruppen, es fallen also z. B. nicht nur Angehörige der Berufsgruppe „Baugewerbe", sondern auch Maschinisten und Heizer, die in einem Baubetriebe tätig sind, unter diese Vorschrift. Dann ist zu beachten, daß für Arbeitslose die verlängerte Wartezeit nicht in Frage kommt, wenn der Entlassungsgrund Arbeitsmangel ist, es sei denn, daß es sich um einen Saisonbetrieb handelt. Die verkürzte Wartezeit von einer Woche, die für die berufsüblich Arbeitslosen in Frage kommen kann, die anderweit Ersatzarbeit zu übernehmen pflegen, kommt aber nur dann in Betracht, wenn der Arbeitslose den Nachweis erbringt, daß er in früheren Jahren Ersatzarbeit übernommen hat, es genügt nicht, daß er sich zur Uebernahme von Ersatzarbeit bereit erklärt. Es ist festgestellt worden, daß Saisonarbeiter mit verkürzter Wartezeit in die Arbeitslosenunterstützung aufgenommen worden sind, die früher nach Beendigung der Saison in ihre Heimat zurückzukehren pflegten. Diese bleiben nun in den Großstädten, wo sie gearbeitet haben, und fördern auf diese Weise die Zusammenballung von Arbeitslosenmassen, die unbedingt zu vermeiden sind. Weiterhin muß feststehen, daß die Arbeitsmarktlage in den der Arbeitslose sonst Ersatzarbeit zu übernehmen pflegt, so ungünstig ist, daß er auch bei ernstlichen eigenen Bemühungen keine Ersatzarbeit finden kann. Diese Bestimmungen traten gemäß Art. 6 der Verordnung am 12. II. 27 in Kraft.

Gemäß § 110 Abs. 2 AVAVG. wird die Unterstützung mit dem Tage der Arbeitslosmeldung gewährt, wenn die Arbeitslosigkeit im unmittelbaren Anschluß an Beschäftigung von weniger als 6 Wochen eintritt. Der Zweck dieser Vorschrift ist zweifellos der, dem Arbeitslosen in einer besonderen Notlage zu helfen. Es fragt sich, was unter einer Beschäftigung von weniger als 6 Wochen zu verstehen ist. Jedenfalls fällt jede Art von Beschäftigung als Arbeitnehmer darunter, die nicht 6 zusammenhängende Wochen beträgt. Hat nun z. B. ein Arbeitnehmer zwei Wochen eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt, bezieht darauf 4 Wochen Kranken-

geld, arbeitet im Anschluß daran noch eine Woche bei demselben Arbeitgeber und wird dann arbeitslos, so hat er, da er mehr als 6 Wochen beschäftigt ist, die Karenzzeit innezuhalten, da die Krankheit bekanntlich das Beschäftigungsverhältnis nicht aufhebt. Daß dieses Ergebnis nicht im Sinne des Gesetzgebers liegen kann, leuchtet ein, wenn man folgendes bedenkt: für einen Arbeitnehmer, der 5 Wochen und 5 Tage beschäftigt war, fällt die Karenzzeit fort, dagegen für einen, der eine Woche beschäftigt, dann 6 Wochen krank war und nach der Krankheit noch einige Tage arbeitet, bevor er arbeitslos wird, muß sie innegehalten werden. Die Ausnahmen des § 110 AVAVG. sind wegen einer besonderen Notlage des Arbeitnehmers eingefügt. Es liegt auf der Hand, daß im letzteren Beispiel die Notlage eine größere ist, und trotzdem ist nach der ausdrücklichen Bestimmung des Gesetzes die Karenzzeit einzuhalten. Ein weiteres Beispiel zeigt, zu welchen Ergebnissen diese Bestimmung führen kann. Ein ausgesteuerter Arbeitsloser arbeitet 3 Monate, danach bezieht er 3 Monate Krankengeld. Ist nun während der Krankheit das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt worden, hat es also fortbestanden, so hat der Arbeitnehmer bei der Arbeitslosmeldung einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Dieses Beispiel zeigt am deutlichsten, wohin die gesetzliche Regelung in ihren Konsequenzen führt.

§ 20.

Beitragsleistung und Beitragsfreiheit.

Entprechend der Verankerung des Selbstverwaltungsgedankens hat das Gesetz der Reichsanstalt die Selbständigkeit verliehen, die nach den allgemeinen Erfahrungen in der Sozialversicherung die beste Voraussetzung für eine gesunde Finanzpolitik gewährleistet. Die Vorschriften über die Mittelaufbringung bauen sich in ihren Grundzügen auf der Erwerbslosenfürsorgeverordnung auf, die in den §§ 33—41 ähnliche Bestimmungen enthielt. Die Mittel der Versicherung werden durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebracht. (cf. § 143 AVAVG.) Auf Grund dessen hat der Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf die Leistungen ähnlich wie in den übrigen Zweigen der Sozialversicherung, die den Arbeitnehmer verpflichten, sich aus eigener Kraft das Einkommen für die erwerbsunfähige Zeit zu sichern. Die Beiträge der Arbeitgeber stellen sich als eine mittelbare Lohnergänzung für geleistete Arbeit dar, die über die Dauer des Arbeitsverhältnisses hinaus eine größere Gewähr für die Sicherung der Existenz des Arbeitnehmers bietet als jede andere Art, in welcher arbeitslose Zeiten in der Entlohnung berücksichtigt werden

können.[1]) Erst dann aber hat die Verteilung der Beitragslast ihre volle Berechtigung, wenn Arbeitgebern wie Arbeitnehmern in gleicher Weise die Einrichtungen der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zugute kommen.[2]) Wie die Erfahrungen der letzten Jahre gelehrt haben, ist die Arbeitslosigkeit zeitweise so groß, daß die Versicherungsleistungen nicht allein aus den Beiträgen der Wirtschaftsverbände getragen werden können. Dementsprechend kennt das Gesetz neben der Arbeitslosenunterstützung, die auf S. 34 behandelte Krisenunterstützung, die gemäß § 167 zu 80 Prozent vom Reich und zu 20 Prozent von den Gemeinden zu tragen ist. Die technisch einfachste Lösung für die Beitragserhebung wäre die Festsetzung eines einheitlichen Beitragssatzes für das ganze Reichsgebiet. Diese Regelung ist jedoch nur in Krisenzeiten vorgesehen (cf. § 160/62 AVAVG.) und nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes bis zur Bildung des sogenannten Notstocks (cf. § 245 AVAVG.). Für den Regelfall setzen sich die Beiträge aus einem Reichs- und Landesanteil zusammen. Die Landesarbeitsämter sind hinsichtlich der Festsetzung nach oben durch die Beziehungen des Landesanteils zum Reichshöchstsatz begrenzt, der sich nach § 153 AVAVG. nicht über 3 v. H. vom Grundlohn erstrecken darf. Aus der Verwertung des Reichsanteils erhellt der Grund für die Zweiteilung der Beiträge. Die Fehlbeträge der notleidenden Landesarbeitsämter werden durch den Reichsanteil gedeckt. Krisenfürsorge und einheitliche Beitragserhebung bilden die eine Seite des sogenannten Gefahrenausgleichs. Auf demselben Grundsatz beruht die Schaffung des sogenannten Notstocks (cf. § 159 AVAVG.), der in einer Höhe gehalten werden soll, daß er zur Unterstützung von 600 000 Arbeitslosen 3 Monate ausreicht. Daneben muß das Reich Zuschüsse leisten oder durch Gewährung von Darlehen einspringen. Bei der Frage der Beitragsentrichtung stieß man auf Schwierigkeiten. Auf Grund des § 35 der Erwerbslosenfürsorgeverordnung war den Krankenkassen die Einziehung der Beiträge übertragen. Bei den Beratungen im sozialpolitischen Ausschuß[3]) wurden Bedenken gegen die Beibehaltung der Krankenkassen laut. Den Betrieben entstünden die größten Schwierigkeiten, da ihre Zersplitterung die verschiedenartigsten Meldungen für die Arbeitslosenversicherung erfordere. Bei Vergleich mit den anderen Möglichkeiten, die Einziehung durch ein Markensystem, wie es in England für die Entrichtung der Beiträge für die Arbeitslosenversicherung eingeführt ist, oder Einziehung durch die Finanzämter, kam man wieder auf die Krankenkassen zurück

[1]) Stier-Somlo, Kom. z. AVAVG., S. 373.
[2]) Mußfeld, Kommentar zum AVAVG., S. 213, Anm. 1.
[3]) Andre, Kommentar zum AVAVG., S. 100; Stier-Somlo, Kommentar zum AVAVG., S. 394/5.

wegen der Einfachheit und Billigkeit der Einziehung. Die Meldevorschriften in der Arbeitslosenversicherung sind durch die entsprechenden Vorschriften der Reichsversicherungsordnung in den §§ 317—19 derart mit den Meldevorschriften der Krankenversicherung verbunden, daß ihre Durchführung für eine glatte Regelung garantiert. (cf. § 84 85 AVAVG.) Gemäß § 77 78 AVAVG. kann nach einem dort festgelegten Verfahren, das noch durch eine Ausführungsverordnung vom 12. IX. 27 ergänzt wird, für einzelne Beschäftigungsarten die Beitragsfreiheit ausgesprochen werden. Neben den sogenannten Kleinbesitzern, die nur in der Hauptbeschäftigungszeit sich als Arbeitnehmer verdingen, im übrigen aber einen Rückhalt an ihrem eigenen Besitz haben und deren Haushaltsmitgliedern, sind auch die langfristig in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten und das in die häusliche Gemeinschaft aufgenommene Gesinde versicherungsfrei (cf. § 70 3 AVAVG.). Außerdem ist noch die Beitragsfreiheit für die Partenfischerei, die Seeschiffahrt und das Lehrlingswesen ausgesprochen (cf. § 74 bis 76 AVAVG.).

§ 21.

Die rechtliche Stellung der Notstandsarbeiter.

Die rechtliche Stellung der Notstandsarbeiter hat im Laufe der Jahre des öfteren eine Aenderung erfahren. Nach den Vorschriften über öffentliche Notstandsarbeiten vom 17. IX. 1923 [1]) ist die Beschäftigung eines Erwerbslosen bei Notstandsarbeiten kein Arbeitsverhältnis, sondern eine Form der Erwerbslosenfürsorge. Die Bestimmungen des Reichsarbeitsministers über Notstandsarbeiten besagen, daß sie Arbeiten sind, die mit Mitteln der Erwerbslosenfürsorge gefördert werden, und daß die Beschäftigung des Notstandsarbeiters kein Arbeitsverhältnis, sondern eine Form der Erwerbslosenfürsorge ist. Die Arbeit stellt die Gegenleistung für die Unterstützung dar, die bei Arbeitsweigerung zu entziehen ist und nur bei einer Arbeitsleistung von mehr als 24 Stunden wöchentlich erhöht sich die Unterstützung, wobei für besonderes schwierige und gute Arbeitsleistung eine Prämie zu zahlen ist. Die selbstverständliche Folge davon war, daß die arbeitsvertragsrechtlichen Bestimmungen für die Notstandsarbeiten nicht in Frage kamen. Auch die Bestimmungen vom 30. IV. 1925 [2]) halten im § 9 an dem Grundsatz fest, daß die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten eine Form der Erwerbslosenfürsorge ist. Allerdings regelt sie das Beschäftigungsverhältnis nach Art des freien Arbeitsverhältnisses hinsichtlich der Vergütung der Ar-

[1]) RGBl., Teil I, S. 1111, 1923.
[2]) Stier-Somlo, Kom. z. AVAVG., Erlaß des Reichsarbeitsministers betr. Rechtsverhältnisse der Notstandsarbeiter, S. 607.

beitsleistung und des Beschäftigungsverhältnisses im Sinne des Einkommensteuergesetzes und derReichsversicherungsordnung, aber trotzdem ist in rechtlicher Hinsicht die Erwerbslosenfürsorge das primäre Merkmal der Notstandsarbeiten. Sie sind keine Arbeiten im landläufigen Sinne, sondern gemeinnützige Arbeiten, die möglichst ohne großen Unternehmergewinn dem Volksganzen oder einem Teil desselben zum Nutzen gereichen sollen. Die verschiedene Regelung entspringt folgenden Erwägungen: Einmal sollen die Notstandsarbeiten entsprechend dem Begriff der produktiven Erwerbslosenfürsorge auch wirtschaftlich ausgeführt werden, d. h. es muß eine angemessene Arbeitsleistung erzielt werden. Andererseits hat die Notstandsarbeit den Charakter eines vorübergehenden Hilfsmittels zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Diese beiden Grundprobleme der Notstandsarbeiten so zu vereinigen, daß man beiden gerecht wird, hat sich deshalb als schwierig herausgestellt, weil die Arbeitsleistung notwendig im regulären Arbeitsverhältnis höher ist, was für ein freies Arbeitsverhältnis spricht, während andererseits die Notstandsarbeit als vorübergehendes Hilfsmittel zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit die jederzeitige Rückkehr zum freien Arbeitsmarkt nicht erschweren darf, dem Erwerbslosen keinen größeren Verdienst abwerfen darf, als die Arbeit in seinem eigenen Beruf. Es ist daher auch in der Literatur und der Praxis bestritten, ob die Notstandsarbeit als eine Form der Erwerbslosenfürsorge anzusehen ist.[3]) Jedenfalls haben die Gewerbe- und Arbeitsgerichte im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften sich auf den Standpunkt gestellt, daß sie für Streitigkeiten aus dem Beschäftigungsverhältnis der Notstandsarbeiter nicht zuständig seien, weil es sich nicht um ein freies Arbeitsverhältnis handele. Die produktive Erwerbslosenfürsorge, so wie sie auf Grund des § 32 in der Erwerbslosenfürsorgeverordnung in den Bestimmungen vom 30. IV. 25 geregelt war, entspricht auch der neuen Regelung im § 139 AVAVG. mit einigen, allerdings wichtigen Aenderungen. § 9 ist fortgefallen und durch § 139 Abs. 4 AVAVG. ersetzt, der bestimmt, daß die Arbeitslosen bei Notstandsarbeiten unter den Bedingungen des freien Arbeitsvertrages beschäftigt werden. Damit ist die Abkehr von der Erwerbslosenfürsorgeverordnung, so wie sie 1923 gedacht war, vollständig vollzogen worden,[4]) d. h. alle Gesetze und Verordnungen, die für die freie Arbeit Geltung haben, beziehen sich auf die Notstandsarbeiten. Einige Vorschriften haben allerdings früher schon gegolten, wie die über den Arbeitsschutz im engeren Sinne und über die Arbeitszeit, ebenso war der Notstandsarbeiter hinsichtlich

[3]) Binsfeldt, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1927, S. 618; Heßler, Die Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses der Notstandsarbeiter Nr. 29; Arbeitsrecht, 12. Jahrg. 1925, S. 365 und S. 529.

[4]) Verordnung vom 29. IX. 27, Reichsgesetzblatt, Teil I, S. 500.

der Sozialversicherung dem freien Arbeiter gleichgestellt. Neben diesen Vorschriften sind es jetzt vor allem die Verordnung über Tarifverträge, die Verordnung über das Schlichtungswesen, das Arbeitsgerichtsgesetz und das Betriebsrätegesetz, die auf die Notstandsarbeiter anzuwenden sind. Allerdings ergeben sich aus der besonderen Eigenart der Notstandsarbeiten einige Besonderheiten, weil sie, wie schon dargelegt aus dem Grundgedanken entstanden sind, dem Arbeitslosen statt der reinen Unterstützung produktive Arbeit zu bieten. Sie haben, obwohl die Arbeitslosen unter den Bedingungen des freien Arbeitsvertrages beschäftigt werden, keineswegs den Charakter einer Arbeitslosenfürsorge verloren, daher bestimmt § 139 AVAVG. im Abs. 4, daß der Verwaltungsrat des Landesarbeitsamt eine obere Grenze für die Entlohnung der Notstandsarbeiter festsetzen und bestimmen kann, vor allem, welcher tarifliche Lohn Anwendung finden soll. In der Praxis kommt die neue Regelung auf dasselbe heraus, nur die Konstruktion ist eine andere. Während bisher die tarifliche Vereinbarungen, auch wenn sie gemäß § 2 der Tarifverordnung für allgemein verbindlich erklärt worden waren, für die Entlohnung der Notstandsarbeiter keinerlei Bedeutung hatten, mußte nach dem neuen Gesetz eine besondere gesetzliche Bestimmung geschaffen werden, die ein Abweichen von den tariflichen Lohnfestsetzungen gestattete, da die Bedingungen des freien Arbeitsvertrages für die Notstandsarbeiter zur Anwendung gelangen. In den Ausführungsvorschriften sind jedoch die Fälle, in denen eine Abweichung von den tariflichen oder ortsüblichen Löhnen gestattet ist, nicht aufgeführt, wohl um aus der Praxis heraus Feststellungen zu treffen. Noch ein weiteres ist bei der Lohngestaltung zu berücksichtigen. Einmal kann der zuständige Tariflohn für den Berufskreis der Notstandsarbeiten wesentlich über den bisherigen Löhnen der Mehrheit der Arbeitslosen liegen oder aber die Qualität der Arbeitsleistung der Notstandsarbeiter in einer für sie berufsfremden Arbeit entspricht in keiner Weise der tariflichen Lohnhöhe. In diesen Fällen wäre eine schematische Anwendung des Tarifvertrages ein Unding, die weder wirtschaftlich noch sozialpolitisch erwünscht ist.[5]) Insoweit ist dem Arbeitslosen nicht das Recht gegeben, die Arbeit abzulehnen. Von größter Wichtigkeit ist die Tatsache, daß nach der jetzigen Regelung der Arbeitslose seine Ansprüche aus dem Beschäftigungsverhältnis im bürgerlich rechtlichen Verfahren geltend machen kann. Während bisher nur der Rechtsweg der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge gegeben war.[6]) Schon nach dem Erlaß des

[5]) Weigert, Kommentar zu AVAVG., § 139, Anm. 4; Stier-Somlo, Kom. z. AVAVG., § 139, S. 360 ff.

[6]) Erlaß d. Reichsarbeitsministers vom 9. II. 27 nach Stier-Somlo, Kom. z. AVAVG., S. 607/8.

Reichsarbeitsministers vom 9. II. 27 betreffend Rechtsverhältnisse der Notstandsarbeiter[7]) empfahl der Reichsarbeitsminister, daß für die Notstandsarbeiter besondere Vertrauensleute zu bestellen seien. Heute ist ihnen nach dem Betriebsrätegesetz zur Wahrung der Interessen die Möglichkeit gegeben, einen Betriebsrat zu wählen, ebenso hat die Einstellung und Entlassung nach den gesetzlichen Vorschriften zu geschehen, wobei auf den besonderen Charakter der Notstandsarbeiten als vorübergehende Hilfsmaßnahme geachtet werden muß, d. h. sobald sich Arbeit im eigenen Beruf des Arbeitslosen findet, hat er sofort die Gelegenheit zu ergreifen, andererseits hat das Arbeitsamt ihn sofort abzuberufen, sobald sich Gelegenheit bietet, den Arbeitslosen auf dem freien Arbeitsmarkt unterzubringen. Die Träger der Notstandsarbeiten haben Anordnung erhalten, die Arbeitsverträge so abzuschließen, daß sie bei Abruf durch das Arbeitsamt sofort gelöst werden können.[8]) Das Arbeitsverhältnis endet dann ohne Kündigung.

§ 22.

Die Zuständigkeit im § 168 AVAVG.

Hinsichtlich des Unterstützungsverfahrens bestehen im § 168 AVAVG. besondere Vorschriften über die Zuständigkeit. Auf Antrag des Arbeitslosen kann der Vorsitzende eines Arbeitsamts ein anderes Arbeitsamt für zuständig erklären, bei Ablehnung entscheidet der Verwaltungsausschuß des Arbeitsamts. Liegt das andere Arbeitsamt im Bezirk eines anderen Landesarbeitsamtes, so bedarf es auch der Zustimmung des Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes. Streit herrcht darüber, ob das für zuständig erklärte Arbeitsamt die Zuweisung ablehnen kann. Der praktische Wert dieser Vorschrift ist darin zu suchen, daß es dem Arbeitslosen ermöglicht werden soll, einen anderen Arbeitsort aufzusuchen, wo er eventuell Arbeit bekommen kann. Daß das Arbeitsamt beim Fehlen einer der im § 168 AVAVG. verlangten Voraussetzungen die Zuweisung abwehren kann. bezw. dem Vorsitzenden des Landesarbeitsamts bezw. dem Präsidenten der Reichsanstalt anrufen kann, leuchtet ohne weiteres ein. Es fragt sich nur, ob trotz Vorliegens einer rechtsgültigen Zuständigkeitserklärung die Ueberweisung angefochten werden kann. Nach Weigert[1]) kann das für zuständig erklärte Arbeitsamt die Zuweisung abwehren, indem es eine Entscheidung gemäß § 168 Abs. 4 herbeiführt. Es geht nicht eindeutig

[7]) Recihsarbeitsblatt Nr. 6 vom 20. II. 27.
[8]) Bestimmungen über öffentliche Notstandsarbeiten vom 30. IV. 1925, § 8 Abs. 2.
[1]) Weigert, Kom. z. AVAVG., § 168, S. 390, Anm. 3 b.

daraus hervor, wie dieser Satz zu verstehen ist. Lippert[2]) ist daher auch der Ansicht, daß Weigert eine Anfechtung aus sachlichen Zweckmäßigkeitsgründen zu billigen scheint, wohingegen er eine Anfechtung einer formell in Ordnungen gehenden Ueberweisung ablehnt. Der Satz „bei Streit darüber, welches Arbeitsamt nach Abs. 1—3 zuständig ist", läßt bei genauer Auslegung nur den Sinn zu, daß eine Anfechtung hinsichtlich der formellen Voraussetzungen möglich ist. Damit kann nach § 168 Abs. 3 AVAVG. ein Arbeitsamt nach freiem Ermessen die Ueberweisung an ein anderes Arbeitsamt vornehmen, die dann für das zuständig erklärte Arbeitsamt bindend ist.[3]) Auch die Gesetzgebungsverhandlungen bekräftigen diese Auffassung.[4]) Die Reichsanstalt hat auch dementsprechend besondere Antragsformulare herausgegeben, die die notwendigen Angaben des Falles enthalten.[5])

§ 23.

Schluß.

Die vorstehenden Ausführungen geben einen kurzen Ueberblick über den Träger der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Zu diesem Zwecke war ein Eingehen auf die geschichtlichen Grundlagen notwendig, da das Gesetz einen Abschluß in der Entwicklungsreihe der deutschen Sozialversicherung bildet, insofern als es die überstürzte Gesetzgebung der Nachkriegszeit in geordnete Bahnen überführte.

Die gesetzliche Regelung der Arbeitslosenversicherung im Ausland weist zwei grundsätzlich verschiedene Formen auf, je nachdem welchen Organen die Durchführung obliegt. Entweder ist die Versicherung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage aufgebaut, wie in Bulgarien, England, Irland, Italien, Oesterreich, Polen und Queensland oder die Gesetzgebung regelt die Versicherung durch öffentliche Zuschüsse die den Arbeitslosenkassen privater Vereine gewährt werden, wie in Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz u. a. (sogenanntes Genter System),[1]) im letzteren Falle ist natürlich die Versicherung eine freiwillige. Das Beitragsverfahren ist im großen und ganzen dem unseren ähnlich, ebenso die enge Verbindung von Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung.

---

[2]) Lippert, in Arbeit und Beruf, Heft Nr. 22, S. 702.
[3]) Lippert, in Arbeit und Beruf, Nr. 22, S. 702.
[4]) Lippert, in Arbeit und Beruf, Nr. 22, S. 702.
[5]) Kellner, in Arbeit und Beruf, Nr. 22, S. 856.
[1]) Regierungsentwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung 1926, S. 236.

Keinenfalls ist das Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz als ein Gesetz anzusprechen, das jeder Kritik standhält. Wie ich im 4. Abschnitt dargetan habe, stößt die Durchführung des Gesetzes in der Praxis auf mannigfache Schwierigkeiten, die erst im Laufe der Zeit durch die Rechtssprechung und die Erlasse der leitenden Stellen völlig geklärt werden kann. Aus der Menge der Streitfragen habe ich nur diejenigen herausgegriffen, die mir während meiner Tätigkeit bei einem Arbeitsamt zur Entscheidung übertragen waren.